

Camilla Rand

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyn ja sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus



Camilla Rand

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyn ja sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 42/2018

Liikennevirasto

Helsinki 2018

Kannen kuva: Anni Rimpiläinen

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-317-587-7

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelin 0295 34 3000

Camilla Rand: Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyn ja sopimuksiin liittyvien hankkeiden vaikuttavuus. Liikennevirasto, liikenne- ja maankäyttöosasto. Helsinki 2018. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 42/2018. 81 sivua ja 3 liitettä. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-587-7.

Avainsanat: kaupunkiseudut, kaupunkisuunnittelu, strateginen suunnittelu, liikennesuunnittelu, maankäyttö, asuminen, liikenne, vaikuttavuus

Tiivistelmä

MAL-sopimukset ovat Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen ja valtion välille solmittuja sopimuksia, jolla pyritään edistämään kaupunkiseututasoista strategista suunnittelua ja osapuolien välistä yhteistyötä. MAL-sopimuksiin on liitetty myös erilaisia valtion rahoituksia ja avustuksia liikenneinvestointeihin ja asunnontuotantoon liittyen. Ainoa täysin suoraan MAL-sopimuksesta tuleva rahoitus on MAL-raha, joka on leikattu suoraan perusväylänpidon määrärahasta. MAL-rahalla rahoitetaan pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita, joiden vaikutusten on tarkoitus olla tehokkaita ja laaja-alaisia seudullisten tavoitteita edistäviä.

Työ käsittelee maankäytön, asumisen ja liikenteen eli MAL-sopimusmenettelyn ja sopimuksiin liittyvien hankkeiden vaikuttavuutta. Tarkastelu keskittyy erityisesti sopimuskauteen 2016–2019. Pyrin muodostamaan kokonaiskuva siitä, miten MAL-sopimukset ja MAL-sopimuksiin liittyvät hankkeet edistävät kaupunkiseutujen kehitystä kohti tavoitteita ja toimivat yhteistyön työkaluna. Lisäksi tarkastelun huomio kiinnittyy erityisesti pienien kustannustehokkaiden liikennehankkeiden vaikuttavuuden arviointiin.

Tulokset osoittavat, että MAL-sopimusmenettely on todettu toimivaksi kaupunkiseututasoisen suunnittelun edistäjäksi antaen vahvistusta aihepiiriin aiemmalle tutkimukselle. Sopimusmenettely on kuitenkin varsin uusi työkalu seudullisessa suunnittelussa ja kehitystarpeita on vielä runsaasti. Tunnistettuja kehitystarpeita ovat muun muassa yhteisymmärrys tavoitteita edistävästä toimenpiteistä, osapuolien aito sitoutuminen ja sopimusmenettelyn jatkumisen turvaaminen.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan MAL-sopimuksiin liittyvien hankkeiden tulee olla vaikuttavuudeltaan sellaisia, jotka edistävät seudullisia tavoitteita. Isot valtion avustamat liikenneinvestoinnit nähtiin tärkeäksi seutujen kehittymisen kannalta ja niiden kirjaamista sopimuksiin pidetään tärkeänä. Suuremmat investoinnit ovat merkittävä osa strategista seudullista kuvaa, sillä niillä on myös suuri merkitys seudun muun maankäytön kehittymisen kannalta. Pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden vaikutus seudullisiin tavoitteisiin on koettu vähäiseksi, eikä hankekokoaisuutta pidetty varsinaisena työkaluna tavoitteiden edistämiseksi. Jotta rahoituksen käyttö ei olisi perusteetonta, MAL-raha tulee suunnata kuitenkin sellaisiin hankkeisiin, mitkä vievät oikeaan suuntaan. Tärkeimpänä MAL-raham ominaisuutena pidettiin sitä, että se sitouttaa osapuolet yhteistyöhön.

Se, että rahoitus tulee suoraan perusväylänpidon määrärahasta, syö hankkeilta vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää pystyä suuntamaan MAL-rahoitusta myös kuntien katuverkolle. Toisaalta voidaan vain hyväksyä olemassa olevat reunaehdot ja pyrkiä mahdollisimman suureen vaikuttavuuteen niiden puitteissa. Tällöin MAL-raham ensisijaisena tarkoituksena voidaan pitää osapuolien sitouttamista yhteistyöhön.

Camilla Rand: Effektivitet av markanvändning, bostads- och transport avtalsförfarandet och projekt i anknytning till MBT-avtal. Trafikverket, Trafic och markanvändning avdelningen. Helsingfors 2018. Trafikverkets undersökningar och utredningar 42/2018. 81 sidor och 3 bilagor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-587-7.

Sammanfattning

Avtal rörande markanvändning, boende och trafik (MBT-avtal) är avtal som staten har ingått med stadsregionerna i Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Uleåborg. Avsikten med avtalen är att främja både den strategiska planeringen på stadsregionnivå och samarbetet mellan parterna. Olika former av statsfinansiering och -bidrag för trafikinvesteringar och bostadsproduktion har också kopplats till MBT-avtalen. Den enda finansieringen som kommer direkt från MBT-avtalet är MBT-pengarna, som minskas direkt från anslaget för bastrafikledshållning. MBT-pengarna används för att finansiera små kostnadseffektiva trafikprojekt, vars verkningar är ämnade att främja effektiva och övergripande regionala mål.

Denna undersökning behandlar projektens effektivitet med anknytning till MBT-avtalsförfarandet och avtalen. Undersökningen fokuserar särskilt på avtalsperioden 2016–2019. Jag strävar efter att bilda en helhetsbild av hur MBT-avtal och projekt i anknytning till MBT-avtal hjälper stadsregionerna att utvecklas mot sina mål och hur de fungerar som samarbetsverktyg. Jag lägger särskild vikt vid utvärderingen av små kostnadseffektiva trafikprojekts effektivitet.

Resultaten visar att MBT-avtalsförfarandet främjar planering på stadsregionsnivå, vilket styrker tidigare forskning inom ämnesområdet. Avtalsförfarandet är emellertid ett synnerligen nytt verktyg i den regionala planeringen och utvecklingsbehovet är fortfarande stort. Identifierade utvecklingsbehov är bland annat att parterna når samförstånd beträffande åtgärderna som främjar målen och genuint binder sig till avtalet samt att säkerställa en fortsättning på avtalsförfarandet.

Enligt intervjuade sakkunniga ska projekt som är kopplade till MBT-avtal ha en sådan effektivitet som främjar de regionala målen. Stora statsunderstödda trafikinvesteringar ansågs vara viktiga för regionernas utveckling och det anses vara viktigt att dessa skrivs in i avtalen. Större investeringar utgör en betydande del av den strategiska regionala bilden, eftersom dessa också har stor betydelse för utvecklingen av den övriga markanvändningen i regionen. Små kostnadseffektiva trafikprojekt har ansetts ha liten inverkan på de regionala målen och projekthelheten har därför inte ansetts vara ett egentligt verktyg för att främja målen. För att användningen av finansieringen inte ska vara omotiverad, bör MBT-pengarna inriktas på projekt som leder i rätt riktning. MBT-pengarnas viktigaste egenskap ansågs vara att den förbinder parterna till samarbete.

Det faktum att finansieringen kommer direkt från anslagen till bastrafikledshållningen minskar projektens effektivitet. Ur effektivitetssynvinkel skulle det vara viktigt att kunna inrikta MBT-finansieringen också på kommunernas gatunät. Å andra sidan kan man bara acceptera de befintliga randvillkoren och sträva efter så hög effektivitet som möjligt inom ramen för dem. I så fall är det främsta syftet med MBT-pengarna att förbinda parterna till samarbete.

Camilla Rand: Agreements on Land use, Housing and Transportation and the effectiveness of projects related to these agreements. Finnish Transport Agency, Transportation and land use Department. Helsinki 2018. Research reports of the Finnish Transport Agency 42/2018. 81 pages and 33 appendices. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-587-7.

Summary

LHT agreements concerning land use, housing and transport are agreements that the state has entered into with the urban regions of Helsinki, Tampere, Turku and Oulu. The aim of these agreements is to promote urban-region level strategic planning and cooperation between the parties. Various types of state funding and grants for transport investments and production of dwellings are connected to LHT agreements. The only type of funding fully derived from the LHT agreements is LHT-designated money, which comes directly from appropriations for basic transport infrastructure. LHT-designated money is used to fund small cost-effective transport projects that aim to promote effective and wide-ranging regional goals.

This study deals with the procedure for LHT agreements and the effectiveness of projects related to these agreements. The study focuses particularly on the agreement period 2016–2019. My aim is to create a comprehensive picture of the extent to which LHT agreements and projects associated with LHT agreements promote the development of urban regions towards their goals and serve as a cooperation tool. My main focus lies on evaluating the impact of small cost-effective transport projects.

The results show that the LHT agreement procedure has been found to promote urban-region level planning, which supports previous research on this matter. The agreement procedure is, however, a relatively new tool in regional planning, and plenty of development needs have been identified, including reaching a mutual understanding of the actions that promote the goals, making sure that all parties genuinely commit to the agreement, and ensuring a continued agreement procedure.

According to the interviewed specialists, projects associated with LHT agreements must be able to effectively promote regional goals. Large state-funded transport investments are considered significant for regional development, and it is considered important to include these in the agreements. Larger investments form a significant part of the strategic regional picture since they are significant for the development of other land use in the region. Small cost-effective transport projects are considered to have only a minor effect on regional goals, and the comprehensive project is not actually considered a tool for promoting goals. In order for the use of funding to be justified, the LHT-designated money should be allocated to projects that lead in the right direction. The most important feature of the LHT-designated money is considered to be that it compels parties to commit to cooperation.

The fact that the funding comes directly from the appropriations for basic transport infrastructure reduces the effectiveness of projects. From the point of view of effectiveness, it would be important to also allocate LHT funding to the street network of municipalities. On the other hand, one must accept the existing preconditions and strive for the projects to be as effective as possible within this framework. In this way, the primary purpose of the LHT-designated money is getting parties to cooperate.

Esipuhe

Tämän työn tarkoituksena oli tunnistaa MAL-sopimusmenettelyn kehitystarpeet. Tarkastelu keskittyy erityisesti MAL-sopimuksiin liittyvien hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin. Tarve selvitykselle on tunnistettu Liikenneviraston liikenne- ja maankäyttöosastolla.

Työn pohjana toimii Camilla Randin Helsingin yliopistolle tekemä suunnittelumaantieteen pro gradu -tutkielma. Työ on tehty Liikenneviraston liikenne- ja maankäyttöosastolla kevään 2018 aikana. Ohjaajina työlle ovat toimineet Sami Moisio Helsingin yliopistosta sekä Anni Rimpiläinen Liikennevirastosta liikenne- ja maankäyttöosastolta. Tutkimusasetelman rajauksessa ja muissa työvaiheissa apuna ovat toimineet Teija Snicker-Järvinen, Anna Saarlo, Erika Helin sekä Marja Rosenberg Liikennevirastosta.

Helsingissä kesäkuussa 2018

Liikennevirasto

Liikenne- ja maankäyttöosasto

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	9
1.1	Taustaa	9
1.2	Työn tavoitteet ja rakenne	10
2	MAANKÄYTÖN, ASUMISEN JA LIIKENTEEN SOPIMUSMENETTELY TARKASTELUN KOHTEENA	11
2.1	MAL-sopimusten perusta	12
2.2	MAL-sopimusmenettelyn kehittäminen	13
2.3	MAL-sopimukseen liittyvät hankkeet	14
3	KAUPUNKISEUDUT SUUNNITTELUN KOHTEENA	17
3.1	Kaupunkiseudun rajaaminen	17
3.1.1.	MAL-kaupunkiseutujen rajaaminen	18
3.2	Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen muotoutuminen	19
3.3	Strateginen suunnittelu kaupunkiseudulla	20
3.4	Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu yhteistyössä	23
3.5	Liikenteen suunnittelu kaupunkiseuduilla	24
3.6	MAL-sopimukset strategisen suunnittelun välineenä kaupunkiseuduilla	26
3.7	MAL-sopimusmenettely vaihdon vyöhykkeenä	28
4	ARVIOINTITUTKIMUS	30
4.1	Vaikuttavuuden arviointi	30
4.2	MAL-prosessin aiempi arviointi ja arvioinnin tarpeet	32
5	TUTKIMUSASETELMA, -MENETELMÄ JA -AINEISTO	34
5.1	Tutkimusasetelma	34
5.2	Tutkimuskysymykset	35
5.3	Aineisto ja tutkimusmenetelmä	36
5.4	Menetelmien arviointi	37
6	MAL-SOPIMUKSIEN TAVOITTEIDEN TUNNISTAMINEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTIA VARTEN	39
6.1	Tavoitteiden tunnistaminen	39
6.2	MAL-sopimuskauden tavoitteet 2016–2019	41
7	ASiantuntijahaastatteluiden tuloksia	44
7.1	Seututason yhteistyön lisääntyminen	44
7.2	MAL-sopimukset osana suomalaista suunnittelujärjestelmää	48
7.3	Käsitykset MAL-sopimusmenettelyn ja siihen liittyvien hankkeiden vaikuttavuudesta	49
7.4	Osapuolien sitoutuminen toimenpiteisiin	50
7.5	Seudullisten tavoitteiden edistäminen hanketason ratkaisulla	51
7.6	MAL-rahoituksen käytön tehokkuus seudullisten tavoitteiden kannalta	53
7.7	MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus tavoitteiden edistämisen kannalta	54
7.7.1	Helsingin kaupunkiseudun MAL-sopimus ja hankkeet 2016–2019	56
7.7.2	Tampereen kaupunkiseudun MAL-sopimus ja hankkeet 2016–2019	59
7.7.3	Turun kaupunkiseudun MAL-sopimus ja hankkeet 2016–2019	63
7.7.4	Oulun kaupunkiseudun MAL-sopimus ja hankkeet 2016–2019	65

8	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	69
8.1	MAL-sopimusmenettely kaupunkiseutujen suunnittelun käynnistäjänä	69
8.2	MAL-sopimusmenettely yhteistyön lisääjänä kaupunkiseuduilla	70
8.3	Jatkuvuuden turvaaminen	71
8.4	MAL-sopimukseen liittyvät hankkeet sitouttavana tekijänä	72
8.5	MAL-rahamenpiteen ongelmallisuus	73
8.6	MAL-rahamenpiteen vaikutavuus ja vaikutavuuden esteet	74
8.7	Maaseutujen suunnittelu tulevaisuudessa	75

LÄHTEET	76
---------------	----

LIITTEET

Liite 1	Haastattelurunko
Liite 2	Haastateltavat
Liite 3	Suunnitellut pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Kaupunkiseudut elävät murroskautta levittäytyessään yhä laajemmalle maantieteelliselle alueelle. Kaupunkien kasvu on suuntautunut viime vuosikymmeninä keskustojen sijaan kaupunkien reunamille. Tätä, usein negatiiviseksi miellettyä ilmiötä voidaan nimittää yhdyskuntarakenteen hajautumiseksi. Sen taustalla on maankäytön perinteinen tapa levittäytyä uusille alueille kasvun seurauksena tiivistymisen sijaan.

Kaupunkiseutujen alueellisen laajentumisen seurauksena myös yhdyskuntarakenteen hajautumisen mukanaan tuomat haittavaikutukset ovat voimistuneet. Hajautuneeseen yhdyskuntarakenteeseen viitataan usein tehottomana ja kalliina. Tämä merkittävin kaupunkiseutuja koskeva ongelma tuo mukanaan paljon suoria sekä epäsuoria vaikutuksia, kuten ympäristöongelmia ja kilpailukyyn heikkenemistä. Kun liikkuminen vaikeutuu hajautumisen seurauksena, elinympäristön laatu voi kärsiä ja sen seurauksena alueen kilpailukyky heikentyy. Alueen kilpailukyyn heikentyessä, se ei enää houkuttele samalla tavalla asukkaita ja yrityksiä.

Kun yhdyskuntarakenne on toimiva ja kestävä, on kaupunkiseutu kilpailukykyinen ja taloudellisesti elinvoimainen. Yli rajojensa leviävät kaupunkiseudut ovat aiheuttaneet sen, että suunnittelua on tehtävä yhteistyössä. Kaupunkiseutuja suunniteltaessa alue rajautuu usein toiminnallisesti eikä hallinnollisesti, vaikka hallinnolliset rajat toimivatkin usein esimerkiksi sopimusten perustana. Seudullisen suunnittelun avulla pyritään pysäyttämään kaupunkiseutujen yhä laajemmalle leviäminen ja sen mukanaan tuomat haittavaikutukset.

Sekä Suomessa, että muualla maailmassa on jouduttu muovaamaan suunnittelujärjestelmiä niin, että ne mahdollistaisivat aiempaa paremmin kaupunkiseudullisten kysymysten ratkaisun. Suomalainen suunnittelujärjestelmä ei aiemmin tarjonnut toimivia työkaluja seudullisen maankäytön suunnitteluun. Yhteistyön lisääntymisen tarve on kuitenkin havaittu ja sen on nähty kasvavan jatkuvasti. Maakuntakaavoitus sekä varsin vähän käytetyt kuntien yhteiset yleiskaavat eivät ole osoittautuneet sopiviksi välineiksi seudullisen suunnittelun toteuttamiseen Suomessa. Tämän seurauksena on ryhdytty kehittämään epävirallisia seudullisen suunnittelun yhteistyömuotoja muun suunnittelujärjestelmän tueksi.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyllä eli MAL-sopimusmenettelyllä pyritään edistämään kaupunkiseututasoista suunnittelua ja osapuolien välistä yhteistyötä. Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu ovat solmineet MAL-sopimukset yhdessä valtion kanssa. MAL-sopimusmenettelyn on tarkoitus edistää myös kuntien keskinäistä vuoropuhelua. Luvussa 2 on avattu tarkemmin MAL-sopimusmenettelyn ja MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden taustaa.

1.2 Työn tavoitteet ja rakenne

Tämän työn tarkoituksena on ollut selvittää, onko MAL-sopimusmenettely edistänyt toivotulla tavalla yhteistyötä ja millainen vaikuttavuus MAL-sopimukseen liittyvillä hankkeilla on ollut. Työn avulla pyritään muodostamaan kokonaiskuva siitä, miten MAL-sopimukset ja MAL-sopimukseen liittyvät hankkeet edistävät kaupunkiseutujen kehitystä ja toimivat yhteistyön työkaluna. Hankkeista tarkastelu keskittyy erityisesti pieniin kustannustehokkaisiin liikennehankkeisiin (luku 2.3.). Tarkoituksena on tunnistaa missä asioissa MAL-sopimusmenettelyssä ollaan onnistuttu ja toisaalta mitä ongelmia sopimusmenettelyyn liittyy. Tavoitteena on myös löytää vastauksia siihen, miten MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus nähdään suhteessa sopimuksissa esitettyihin tavoitteisiin. Tarkastelu keskittyy erityisesti tuoreimman MAL-sopimuskauden eli vuosien 2016-2019 vaikuttavuuden arviointiin.

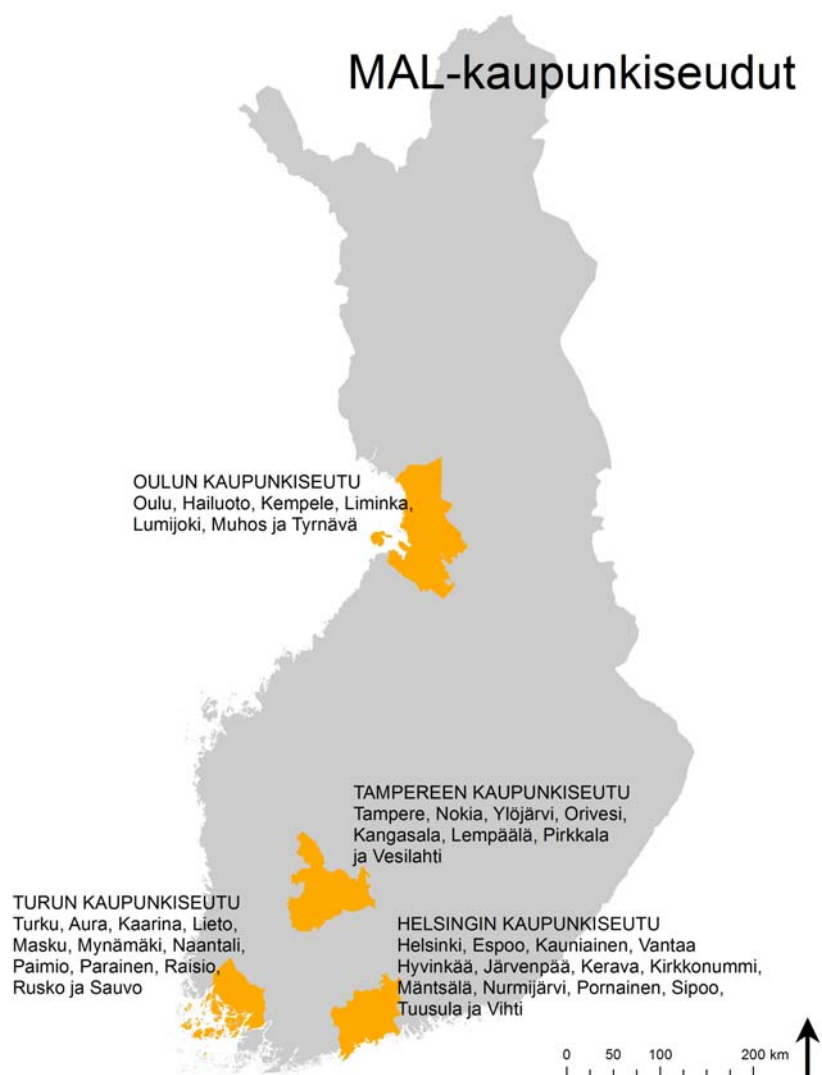
Työn alussa avataan kaupunkiseutuja suunnittelun kohteena sekä MAL-sopimusmenettelyä. Varsinaisessa selvitysosassa on tunnistettu MAL-sopimuksissa esitetyt tavoitteet varsinaisen arvioinnin ja analyysin pohjaksi. Vaikuttavuuden arvioinnilla pyritään muodostamaan kokonaiskuva tarkastelun kohteena olevasta asiasta.

Pääosa työn aineistosta koostuu asiantuntijahaastatteluiden avulla kerätystä materiaalista. Asiantuntijahaastatteluiden avulla on pyritty muodostamaan käsitys siitä, miten MAL-sopimusmenettely toimii kaupunkiseututasoisen suunnittelun apuvälineenä. Tämän jälkeen työssä pohditaan MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden suhdetta sopimuksissa esitettyihin tavoitteisiin asiantuntijoiden näkökulmasta. Työn johtopäätöksissä esitetään kootusti MAL-sopimusmenettelyä koskevia kehitystarpeita.

2 Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettely tarkastelun kohteena

Tämä työ keskittyy tarkastelemaan Maankäytön, asumisen ja liikenteen -sopimusmenettelyä ja MAL-sopimuksiin liittyviä hankkeita. Tässä luvussa avaan MAL-sopimusmenettelyn taustoja lukijalle.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen strategisen suunnittelun avuksi on solmittu MAL-sopimuksia neljän suurimman kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion välille. Tällä pyritään lisäämään suunnittelu yhteistyötä. MAL-sopimusmenettelyssä sekä kunnat keskenään että kunnat ja valtio pyrkivät pääsemään yhteisymmärrykseen. Sopimuksen piirissä olevia kaupunkiseutuja ovat Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu (kuva 1). Sopimusmenettely on rajattu koskemaan neljää suurinta kaupunkiseutua, joissa todellinen kasvu ulottuu koko toiminnalliselle seudulle sisältäen suuren osan kaupunkien ympäryskunnista (Kanninen 2016). Sopimuksien tarkoituksena on sitouttaa osapuolet sekä rahoittamaan että toteuttamaan sopimuksessa esitettyjä toimenpiteitä seudullisten tavoitteiden edistämiseksi (Kanninen 2017).



Kuva 1. MAL-kaupunkiseudut (Rand 2018).

Aiemmin sopimusmenettelyä nimitettiin aiesopimusmenettelyksi, mutta tuoreimmat sopimukset ovat aiesopimuksien sijaan sopimuksia. Tämä kertoo siitä, että sopimuksissa esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet ovat tuoreimmalla sopimuskaudella enemminkin päämääriä kuin aikomuksia. MAL-sopimuksilla ei kuitenkaan ole edelleenkaan varsinaista virallista asemaa, vaan ne toimivat edelleen sopimus pohjaisesti. Näin esimerkiksi toimenpiteiden laiminlyömisestä ei seuraa sanktioita osapuolille.

Oulun kaupunkiseudulla maankäytön, asumisen ja liikenteen lisäksi sopimukseen on liitetty mukaan myös palvelut ja elinkeinot. Tämän takia sopimuksesta käytetään Oulun kaupunkiseudulla lyhennettä MALPE. Sopimuksella pyritään edistämään Oulun seudulla myös palveluverkostoa ja elinkeinoja. Väärinkäsitysten välttämiseksi nimitän kuitenkin tässä tutkimuksessa kaikkia sopimuksia yhteisellä nimellä MAL.

2.1 MAL-sopimusten perusta

MAL-sopimusten taustalla on tarve kehittää yhtenäistä kaupunkiseutua, jota jo olemassa olevalla kaavajärjestelmällä ei pystytä edistämään riittävästi. MAL-sopimuksilla pyritään edistämään kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen suunnittelua, jonka taas odotetaan edistävän omalta osaltaan seudun kilpailukykyä (Kosonen & Mäntysalo 2016). Sopimuksilla kaupunkiseutujen kehittäminen pyritään kytkemään osaksi valtakunnallisia maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämistavoitteita.

MAL-sopimusten tarkoituksena on parantaa seutuyhteistyötä eli edistää kuntien välistä vuorovaikutusta. Sopimusmenettelyllä pyritään sovittamaan kuntien, seudun sekä valtakunnalliset tavoitteet yhteen ja löytämään yhteinen tahtotila (Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015). Tarkoituksena on myös sovittaa maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu yhteen (Kanninen 2016).

Yhteistyön lisäämisen lisäksi MAL-sopimuksilla pyritään edistämään yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, kestävästä liikkumisesta sekä toimivan kaupunkiseudun muodostumista. Mikäli suunnittelu tapahtuu jokaisessa seudun kunnassa erillään ilman yhteisiä päämääriä, eroavat tavoitteetkin todennäköisesti toisistaan. Sopimusseutujen tavoitteet eroavat hieman toisistaan, koska seutujen lähtökohdat ovat erilaiset. Pääosin tavoitteet kuitenkin pohjautuvat valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä seudullisiin strategiaan linjauksiin.

Suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusten valtio-osapuolen valmisteluryhmän loppuraportissa (Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015) nostetaan esille, että MAL-sopimusmenettely edellyttää onnistuakseen jo olemassa olevaa yhteistä tahtotilaa. MAL-sopimusseuduilla yhteinen tahtotila on ollut jossakin määrin olemassa jo ennen sopimusmenettelyä, mutta aiemmat selvitykset ovat kuitenkin osoittaneet, että MAL-sopimusten seurauksena edistystä on tapahtunut (esim. Ojaniemi 2014).

Kilpailukyvyyn edistämisen lisäksi Kosonen ja Mäntysalo (2016) esittävät kaksi muuta tekijää, jotka luovat perustan MAL-sopimusmenettelylle. Kaupunkien seutuistumisen seurauksena on syntynyt tarve kehittää kaupungin yhdyskuntarakenteesta kuntarajat ylittävä toiminnallinen kokonaisuus. Tyypillisesti kaupunkiseutujen kunnat kilpailevat niin sanotuista hyvistä veronmaksajista sekä investoinneista (Kosonen & Mäntysalo 2016). Hyvillä veronmaksajilla tarkoitetaan sellaista väestöä joka maksaa mahdollisimman paljon veroja ja samaan aikaan kuluttaa mahdollisimman vähän palveluita.

Tästä syystä kehittäminen seudullisesta näkökulmasta ei usein onnistu, kun halua seudullisten päämäärien ajamiseen ei löydy riittävästi. Koko seudun strategisten linjausten ajaminen on tehokkaampaa, kun valtio osallistuu suunnitteluun. Näin kunnat eivät voi ajaa vain omia linjauksiaan.

Suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä liikenteen ja muun maankäytön suunnittelu on aiemmin tapahtunut pitkälti erillään toisistaan. MAL-sopimusten kaltaisilla työkaluilla on pyritty tuomaan maankäytön ja liikenteen suunnittelu lähemmäksi toisiaan kaupunkiseututasoisessa suunnittelussa. Esimerkiksi liikennejärjestelmä on merkittävä osa kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta. Se liittyy saumattomasti ja vahvasti muuhun maankäyttöön (Somerpalo & Haapamäki 2018). Tästä syystä on tärkeää, että esimerkiksi liikennesuunnittelussa otetaan huomioon myös toimenpiteiden vaikutukset maankäyttöön ja toisaalta maankäytön ratkaisujen vaikutukset liikenneverkkoon. Ojaniemi (2014: 4) viittaa selvityksessään MAL-sopimuksiin seuraavasti: ”MAL-sopimusmenettely on syntynyt vastaamaan kaupunkiseutujen strategisen kehittämisen tarpeisiin ja sovittamaan yhteen maankäytön, asumisen ja liikenteen kokonaisuutta uudella, verkostomaisella otteella.”

MAL-prosessin tarkoituksena on hyödyntää jo olemassa olevien resursseja, mutta pyrkiä parempaan seudulliseen suunnitteluun. Suomen kilpailukyky on pitkälti kasvavien kaupunkiseutujen käsissä. Tästä syystä niiden suunnitteluun on kiinnitettävä erityishuomiota (Kilpailukyky ja hyvinvointia... 2012; Kosonen & Mäntyselä 2016). Etenkin taloudellinen menestys pohjautuu Suomessa pitkälti Helsingin kaupunkiseudun menestykseen (esim. Valtioneuvoston selonteko... 2010; Norppa 2011). Koska kasvu ja kilpailukyky on keskittynyt suurimpiin kaupunkeihin, on tärkeää, että myös valtio kohdentaa alueille merkittävästi tukea. Valtio kohdistaa kaupunkiseuduille erinäisiä tukia kehittääkseen niiden kilpailukykyä ja elinvoimaisuutta. Etenkin Helsingin kaupunkiseudulle valtio myöntää erityisen paljon erilaisia tukia (Valtioneuvoston selonteko... 2010).

2.2 MAL-sopimusmenettelyn kehittäminen

MAL-sopimukset ovat tällä hetkellä merkittävin seudullisen suunnittelun ohjaustyökalu suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä (Kanninen 2017). Vaikka kyseessä on epävirallinen yhdyskuntarakenteen ohjauksen muoto, on sopimusmenettely hiljalleen vakiinnuttanut asemansa osana suomalaista suunnittelujärjestelmää. Sopimuskausia on jo useampi takana, mutta vaikuttavuuden arviointia on tehty verrattain vähän. Vaikuttavuuden arviointi on viimeistään nyt tarpeellista.

Tunnistamalla MAL-sopimusmenettelyn kehitystarpeet, voidaan kehittää kaupunkiseututasoisesta suunnittelusta yhä toimivampaa. Koska MAL-sopimuksia voidaan pitää tärkeänä kohti tavoitteita vievänä kaupunkiseutujen työkaluna, on syytä arvioida vaikutuksia kokonaisuutena (Somerpalo & Haapamäki 2018). Sekä maankäyttö- ja rakennuslakiuudistuksen että mahdollisen maankuntauudistuksen ollessa ajankohtaisia asioita, on syytä pohtia MAL-prosessin kehittämistä. Toimenpiteiden vaikuttavuutta tulee katsoa tavoitteiston läpi koko suunnitteluprosessin ajan.

Viime aikoina myös suomalainen media on nostanut esille kaupunkiseutujen suunnitteluun liittyvät haasteet. Kaupunkiseutujen suunnittelumekanismien kehittämiseksi on siis MAL-sopimusmenettelystä huolimatta edelleen selkeä tarve. Esimerkiksi Helsingin kaupungin yleiskaava kumoutui osittain, kun Helsingin Hallinto-oikeus hylkäsi osan yleiskaavaan merkityistä kaupunkibulevardeista. Helsingin kaupunki ei ottanut suunnitteluvaiheessa riittävästi huomioon valtion sekä ympäryskuntien huolia esimerkiksi liikenteen ruuhkautumisesta kaupunkibulevardien seurauksena. Tässä on siitä kyse, että kunnilla on vahva valta suunnittelussa.

Kuntien vahva päätösvalta voi aiheuttaa sen, että suunnittelun lähtökohtana toimivat kunnan omat intressit, seudullisten näkökulmien jäädessä taka-alalle. Helsingin Sanomien pääkirjoituksen (Kaupunkiseudut tarvitsevat parempaa kaavayhteistyötä 2018) mukaan suomalaisilla kaupunkiseuduilla tulisi tehdä enemmän yhteistyötä suunniteluissa ja pyrkiä muodostamaan yhteinen laaja käsitys kaupunkiseudun tulevaisuudesta.

2.3 MAL-sopimukseen liittyvät hankkeet

MAL-sopimukseen kytkeytyy myös erinäisiä rahoitus- ja investointipäätöksiä, joilla pyritään edistämään seudullisia tavoitteita. On oletettavaa, että yhteiset hankkeet lisäävät väistämättä konkreettista yhteistyötä sopimusosapuolien välillä. Sopimusmenettelyn tavoitteena on myös Suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusten valtio-osapuolen valmisteluryhmän loppuraportin (Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015: 3) mukaan ”ohjata käytettävissä olevia resursseja kustannustehokkaasti, ekotehokkaasti ja sosiaalisen eheyden näkökulma huomioon ottaen.” MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden tulisi olla mahdollisimman kustannustehokkaita.

Osaan sopimukseen kirjatuista hankkeista ei tule rahoitusta suoraan MAL-sopimuksen kautta. Hankkeet, jotka koetaan seudullisten tavoitteiden kannalta hyvin merkittäviksi, on kuitenkin kirjattu sopimukseen. Tällainen hanke on esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudun edellisen kierroksen sopimukseen kirjattu raitiotien rakentaminen. Todellisuudessa valtion 30 prosentin osallistuminen raitiotien rakentamiskustannuksiin ei ole tullut MAL-sopimusmenettelyn kautta. Raitiotien sopimukseen kirjaaminen, perustelee sitä, että se koetaan seudullisesti merkittäväksi liikenneverkon osaksi. On tärkeää, että kaiken kokoiset hankkeet nivoutuvat suuremman kokonaisuuden kehittämiseen. Kun asiat kirjataan sopimukseen, sitouttaa se myös osapuolia edistämään yhdessä sovittuja toimenpiteitä.

Varsinaisella MAL-rahalla edistetään pieniä mahdollisimman kustannustehokkaita liikenneinvestointeja. MAL-rahoituksella pyritään edistämään myös seudullisia tavoitteita, mutta kyseinen rahoitus on nähty seudullisiin tavoitteisiin sitouttavana tekijänä (Bäcklund et al. 2017). Tässä työssä keskityn erityisesti arvioimaan näiden pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden ja MAL-sopimuksen tavoitteiston välistä suhdetta. Tämän hankekokonaisuuden nimitys vaihtelee kaupunkiseutujen välillä. Päädyin käyttämään hankkeista Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (Valtioneuvoston periaatepäätös... 2016) käyttämää pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet –nimeä. Rahoituksesta käytän puolestaan jo aiemmin mainitsemaani termiä MAL-raha. Käyttämällä kaikkien MAL-kaupunkiseutujen kohdalla samoja käsitteitä, välttään väärinkäsityksiltä.

Pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden on tarkoitus olla vaikuttavuudeltaan nopeita, tehokkaita, laaja-alaisia ja edistää sopimuksessa esitettyjen seudullisten tavoitteiden saavuttamista. Hankkeiden on tarkoitus parantaa nykyistä liikennejärjestelmää sekä joukkoliikenteen ja kevyenliikenteen edellytyksiä (HLJ 2011; Tuominen 2015). MAL-rahaman käyttö tulisi siis edistää seudun kehittymistä kohti seudullisia tavoitteita. MAL-rahaa tarkasteltaessa olisi syytä tarkastella, että hankkeiden vaikuttavuus on oikeanlaista.

Pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet -hankelistat neuvotellaan pitkälti suljettujen ovien takana, kuten myös MAL-sopimukset (Bäcklund et al. 2017). Kokouksiin pääsevät osallistumaan vain työryhmissä mukana olevat henkilöt. Hankelistat koostaan liikenneasiantuntijoiden kesken liikennejärjestelmätyöryhmässä. Pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet ovat usein jo osa muuta liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, jotka päätetään toteuttaa MAL-rahalla.

Valtion osuus neljän vuoden sopimuskaudelle MAL-rahoituksesta on 30 miljoonaa euroa, edellyttäen että seudut rahoittavat hankkeita itse vastaavalla summalla. Kokonaisrahoitus pienille kustannustehokkaille liikennehankkeille on siis 60 miljoonaa euroa. Valtion rahoituksesta 15 miljoonaa euroa on kohdistettu Helsingin kaupunkiseudulle ja loput 15 miljoonaa euroa on jaettu tasan kolmen muun seudun kanssa. Näin Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut saavat 5 miljoonaa MAL-rahaa pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden rahoittamiseen. Seudut sitoutuvat kehittämään sovitusti yhdyskuntarakennettaan, valtion tarjotessa rahoitusta vastineeksi (Kilpailukykyä ja hyvinvointia... 2012).

Jokainen uusi Suomen valtion hallitus päättää MAL-sopimuksesta sekä MAL-rahaman suuruudesta. Tämä aiheuttaa automaattisesti katkon MAL-työssä. Koska sopimusmenettelyä ei ole kirjattu lakiin, ei sopimuksen jatko ole ennen uuden hallituksen päätöstä millään tapaa varmaa. Esimerkiksi tällä hetkellä ei voida pitää varmana koko MAL-sopimusmenettelyn seuraavaa kierrosta eikä etenäkään siihen liitetyn MAL-rahaman suuruutta.

MAL-hankkeiden rahoitus on kanavoitu tähän mennessä valtion perusväylänpidon määrärahoituksesta (Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015). Perusväylänpidon määrärahalla on tarkoitus turvata sujuva ja turvallinen liikkuminen ympäri vuoden valtion maanteilla, rautateilla sekä vesiväylillä. Perusväylänpidon raha voidaan ohjata valtion verkon päivittäiseen kunnossapitoon, ylläpitoon sekä parantamiseen. Rahoitusta voidaan kohdentaa myös liikenteen ohjaukseen ja hallintaan (Perusväylänpito... 2013).

Perusväylänpidon määrärahan reunaehdot koskevat myös MAL-rahaman käyttöä. Rahoitusta saa siis käyttää seuraaviin tarkoituksiin (Valtion talousarvioesitys... 2017):

1) väylien hoidosta, käytöstä sekä korjauksista, elinkaaren ja omaisuuden hallinnasta, suunnittelusta, liikenneväylien parantamisinvestoinneista, liikenteen hallinnan järjestelmistä sekä liikenteen ohjauksesta ja informaatiosta, tutkimus- ja kehittämistoiminnasta sekä jäänmurrosta, maantielauttaliikenteestä, merikartoituksesta ja muista väylänpitäjän vastuulle kuuluvista tehtävistä aiheutuvien menojen sekä väylänpidosta aiheutuvien vahingonkorvauksien maksamiseen

2) tien- tai radanpitäjän tehtäviin liittyvän muun toimenpiteen kuin maantien tai rautatien rakentamisen ja kunnossapidon kustannuksiin erillisten sopimusten mukaan

3) toimintamenomäärärahan vakiosisältöisen käyttötarkoituksen mukaisesti sellaisten välttämättömien lakisääteisten velvoitteiden tekemiseen, joista voi aiheutua menoja myös tulevana varainhoitovuosina

4) EU-rahastojen tuella toteutettavien hankkeiden omarahoitusosuutta koskevien menojen maksamiseen

5) väliaikaisesti radanpidon materiaalitoimituksien maksamiseen ennen materiaalin kohdentamista sijoitusmenomomentille budjetoiduille väylien kehittämishankkeille.

Koska MAL-raha on leikattu suoraan perusväylänpidon määrärahasta, on se tarkoitettu ohjattavaksi valtion verkon parantamiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että MAL-kaupunkiseuduille suunnattavaa MAL-rahaa, ei voida käytännössä ohjata kunnan katuverkolle. MAL-rahamen vaikutusten tulisi olla mahdollisimman kustannustehokkaita. Kun rahaa ei voida ohjata kunnan katuverkolle, on todennäköistä, että rahan vaikuttavuus ei ole parasta mahdollista.

Vuonna 2016 voimaan astui Maantielain 10 §:n koskeva muutos, joka vaikuttaa oleellisesti pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden ja MAL-rahoituksen ohjautumista koskeviin päätöksiin. Maantielakiin tehtiin muutos tunnistetun kohdentamisongelman takia. Tämä mahdollistaa MAL-rahoituksen ohjaamisen aiempaa helpommin keskuksiin. Lakimuutos mahdollistaa esimerkiksi pysäkin tai liityntäpysäköinnin rakentamisen alueelle, joka ei välittömästi liity suoraan tie- tai rata-alueeseen (Maantielaki 2016). Aiemmin perusväylänpidon määrärahan ohjaaminen kunnan katuverkolle sijaitseviin hankkeisiin ei ole ollut mahdollista.

On hyvin todennäköistä, että edellä mainittu lakimuutos vaikuttaa pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden vaikuttavuuteen. On näin ollen oletettavaa, että paraikaa käynnissä olevan sopimuksen hankkeet ovat ohjautuneet vaikuttavampiin kohteisiin kuin edeltävien sopimuksien hankkeet lakimuutoksen ansiosta.

3 Kaupunkiseudut suunnittelun kohteena

Voimakkaan kaupungistumisen seurauksena kaupungit ovat kasvaneet hallinnollisten rajojensa yli. Yhä useammin puhutaan kaupunkiseuduista kaupunkien sijaan. Sekä maailmalla että Suomessa on tunnistettu, että jo olemassa olevat kaupunkisuunnittelun työkalut eivät sovellu kaupunkiseutujen suunnitteluun.

3.1 Kaupunkiseudun rajaaminen

Kaupunkiseutu syntyy, kun kaupunki kasvaa hallinnollisten rajojensa yli. Näin ollen esimerkiksi Suomessa ei ole laillista kaupunkiseututasoista toimijaa. Tällaista kunta-rajat ylittävää toiminallista kokonaisuutta kutsutaan kaupunkiseudeksi (Kubler & Schwab 2007; Lampinen 2015).

Kaupunkiseudun määrittelemineen on tunnistettu haastavaksi (esim. Jonas & Ward 2007; Moisio & Vasanen 2008; Bäcklund & Kanninen 2017). Kaupunkiseutu voi rajautua esimerkiksi työssäkäynti alueen perusteella (Moisio & Vasanen 2008; Ravetz 2016). Koska yleisesti hyväksyttyä määritelmää ei ole olemassa, on etenkin tutkimusten kansainvälinen vertailu osoittautunut haastavaksi (Moisio & Vasanen 2008).

Lampinen (2015) viittaa kaupunkiin suhteellisena tilana. Hän viittaa tällä toiminnalliseen kokonaisuuteen, missä arkiliikkuminen ulottuu kuntarajojen yli. Tämän perusteella kaupunkiseutua on siis järkevämpi ajatella enemmän toiminnallisten kuin hallinnollisten rajojen kautta (Väärälä 2014). Etenkin liikenteen osalta kaupunkiseutujen voidaan ajatella rajautuvan toiminnallisuuden mukaan hallinnollisten rajojen sijaan. Toisaalta hallinnolliset rajat ohjaavat myös merkittävästi liikennesuunnittelua (Lampinen 2015).

Kaupunkiseuduilla sekä väestö että muut asiat liikkuvat joustavasti hallinnollisten rajojen yli. Kaupunkiseudun sisällä tapahtuva liikkuminen on jatkuvaa ja osa väestön arkea (Kaupunkiseutujen vihreän infrastruktuurin... 2013; Antikainen J. et al. 2017). Kaupunkiseuduille tyypillistä on voimakas vuorovaikutus, joka yltää myös hallinnollisten yli. Toiminnalliseksi alueeksi kutsutaan aluetta, jonka sisällä tapahtuu viikoittaista liikkumista. Nämä voivat olla esimerkiksi työmatkoja tai muuta asiointia.

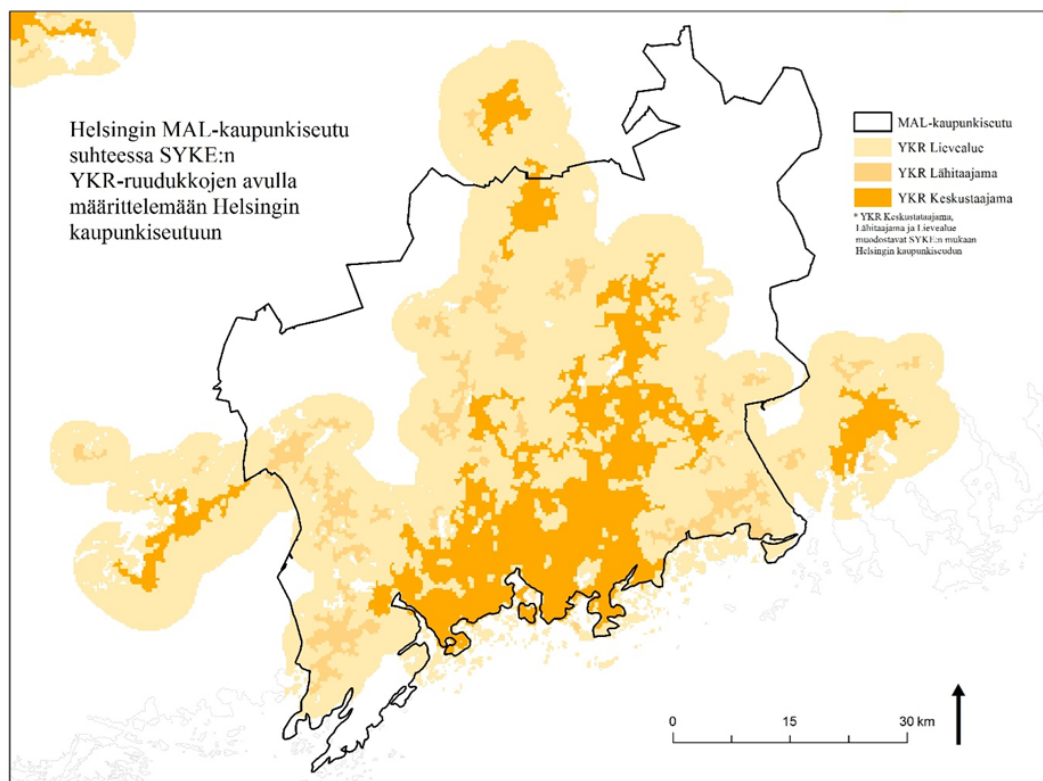
Saavutettavuuden parantuminen ja keskusten välinen voimakkaampi vetovoima laajentavat toiminnallisten alueiden kokoa. Mitä paremmin alueet ovat saavutettavissa, sitä toiminnallisempi alue on. Koska arkiliikkumisella on suuri rooli toiminnallisen alueen muodostumisessa, on tärkeää, että liikkuminen alueella olisi mahdollisimman sujuvaa (Antikainen J. et al. 2017). Liikenneverkolla on siis oleellinen vaikutus kaupunkiseudun toiminallisuuteen. Saavutettavuus voi olla joko fyysistä, psyykkistä tai taloudellista. Yhdyskuntarakennetta kehitettäessä fyysinen saavutettavuus on merkittävin saavutettavuuden ulottuvuus (Sahlsten 2013).

3.1.1. MAL-kaupunkiseutujen rajaus

Koska Suomessa ei ole virallista kaupunkiseututasoisia toimijoita, MAL-kaupunkiseutujen rajat eivät perustu olemassa oleviin aluerajauksiin. Kaupunkiseudut ovat muodostuneet sen perusteella, miten valtio on nähnyt merkittävän kaupunkikehitysalueen rajautuvan. MAL-kaupunkiseudut muodostuvat sellaisista kunnista, joilla on yhteinen tahtotila ja jotka haluavat lähteä edistämään yhteisiä tavoitteita (Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015). Näin ollen voidaan ajatella, että sopimusseutujen rajauksille ei tarvita muita perusteita. Kaupunkiseudun kunnilla on yhteinen tahtotila ja ne kokevat kuuluvansa osaksi seutua.

Koska MAL-kaupunkiseudut eivät ole valmiita hallinnollisia alueita, voi MAL-sopimusmenettely aiheuttaa päällekkäistä suunnittelutyötä. Tätä on oikeastaan yritetty päinvastoin kitkeä pois MAL-sopimuksilla. On syytä myös pohtia, hyötyvätkö kaikki mukana olevat kunnat todellisuudessa sopimuksista. Olisiko järkevämpää keskittyä kehittämään vain toiminnallisuuden ydinalueita ja keskittää rahoitus seudun ydinalueille? Kosonen ja Mäntysalo (2016) huomioivat kyseisen ongelman koskien niitä kaupunkiseutujen kunnista, jotka jäävät varsinaisen toiminnallisen alueen ulkopuolelle.

Helsingin kaupunkiseudun muodostamisen pohjana on ollut HSL-alue sekä KUUMA-kunnat ja nämä kaksi yhteen liittämällä on muodostunut Helsingin kaupunkiseutu. KUUMA-seudun muodostavat pääkaupunkiseudun ympärillä sijaitsevat 10 kehyskuntaa, jotka ovat osa pääkaupunkiseudun työssäkäyntialuetta. Helsingin kaupunkiseutu ei kuitenkaan vastaa täysin YKS-ruutujen mukaan tehtyä toiminnallista kaupunkiseutua (kuva 2). Eli vaikka MAL-seutu ei vastaakaan täysin toiminnallisen kaupunkiseudun rajoja, löytyy kaupunkiseudun rajaamiselle perusteet.



Kuva 2. Helsingin MAL-kaupunkiseutu suhteessa SYKE:n YKR kaupunkiseutumääritelmään (Rand 2018).

Tampereen kaupunkiseudulla toimii saman niminen kuntayhtymä. Tampereen kaupunkiseudulla ei kuitenkaan ole minkäänlaista päätösvaltaa. Kuntayhtymä toimii yhteistyötä koordinoivana elimenä seudun kuntien välillä. Oulun kaupunkiseudulla on puolestaan toiminut seutuorganisaatio vuosina 2002-2012 ja kaupunkiseudun rajausta perustuu osittain siihen. Turun kaupunkiseudulla taustalle ei ole minkäänlaisia aiempia kaupunkiseutu rajauksia.

3.2 Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen muotoutuminen

Kaupunki voi kasvaa monella eri tapaa ja moneen eri suuntaan. Väestönkasvun seurauksena kasvava kaupunki joko laajenee reunoiltaan tai vaihtoehtoisesti tiivistyy jo olemassa olevan yhdyskuntarakenteen osalta. Kaupunkiseutujen kasvu on suuntautunut pitkälti kaupungin reunamille (Sankala 2017). Näin ollen kaupunkiseudut leviävät yhä laajemmalle alueelle (Vasanen 2015).

Hajautuessaan kaupunki kasvaa nimenomaan reunoiltaan, mikä tekee kaupunkirakenteesta tehottoman ja kalliin. Hajautuminen nostaa osaltaan asumisen hintoja esimerkiksi seudun noodeissa eli keskuksissa. Tarjonnan kasvu keskuksissa ei pysy muun kasvuvauhdin tahdissa ja näin ollen kysyntä on kovin paljon suurempaa kuin tarjonta (Laakso & Loikkanen 2014). Keskusta-alueilla asuvien reaalipalkat ovat heikommalla ja työvoiman liikkuvuus vähäistä, jonka seurauksena kaupunkiseudun kilpailukyky voi heikentyä (Laakso & Loikkanen 2014).

Liikenneverkon kehittyessä matka-ajat lyhenevät, joka voi aiheuttaa positiivisten ulkoisvaikutusten lisäksi myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Kun matkaan kuluu aiempaa vähemmän aikaa, on esimerkiksi keskuksen palvelut saatavilla yhä kauempaa, mikä voi vauhdittaa yhdyskuntarakenteen hajautumista (Christiansen & Loftsgarden 2011). Yhdyskuntarakenteen hajautumiseen voivat johtaa esimerkiksi parantuneet liikenneyhteydet nooiden ja vaikutusalueiden välillä, joka mahdollistaa esimerkiksi työpaikan kodin sijainnin hyvinkin etäällä toisistaan. Nämä edellä mainitut tekijät houkuttelevat asumaan kauempana myös maan hinnan ollessa edullisempi.

Brueckner (2000) esittää artikkelissaan, että yhdyskuntarakenteen hajautuminen johtuu pääosin kasvavasta väestöstä, nousevasta elintasosta sekä työmatkaliikenteen halpenemisesta. Hajautuneen yhdyskuntarakenteen syitä ovat muun muassa rakentamaton maa, ylikuormittunut liikennejärjestelmä sekä poliittiset ongelmat. Hajautumisen ongelmana ovat sen lisäämät ympäristöongelmat. Ilmiön myötä yhä pidemmiksi kasvavat etäisyydet aiheuttavat lisää päästöjä (Patacchini & Zenou 2009). Myös rakennusten lämmitys ja teknisen huollon verkostot lisäävät päästöjä. Haja-asutus kuluttaa taajama-asutukseen verrattuna arviolta 60 prosenttia enemmän energiaa (Yhdyskuntarakenteen edelleen jatkuva... 2011). Esimerkiksi energian jakeluinfrastruktuurilla ei ole yhtä paljon käyttäjiä on sen rakentaminen sekä ylläpitäminen suhteessa kalliimpaa haja-asutusalueella. Lisäksi hajautuminen kiihdyttää sosiaalista eriytymistä ja heikentää seudun taloudellista kilpailukykyä (Patacchini & Zenou 2009). Edellä mainittujen tekijöiden takia yhdyskuntarakenteen hajautuminen on mielletty pääosin tehottomaksi.

Jotta yhdyskuntarakenteen hajautuminen saadaan pysäytettyä, kasvu tulisi suunnata nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen tiivistäen (Sanakala 2017). Kaupunkirakennetta voidaan tiivistää joko rakentamalla täydennysrakentamisen mahdollistaville tonteilla tai rakentamalla jo olemassa oleviin rakennuksiin lisää kerroksia. Myös tiettyjen asioiden sijoittaminen maan alle, voi vapauttaa tärkeää maata muille toiminoille kuten asumiselle.

Yhdyskuntarakenteen tiivistämiselle voidaan luoda eheää yhdyskuntarakennetta. Kun kaupunkiseutu on toimiva ja esteetön on yhdyskuntarakenne eheä. Liikkuminen eheässä yhdyskuntarakenteessa on sujuvaa ja palvelut ovat helposti saavutettavissa (Sankala 2017). Suuntaamalla alueen kasvu jo olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen, voidaan kehittää eheää yhdyskuntarakennetta.

Etenkin keskustojen ollessa kytkeytyneitä toisiinsa joukkoliikenteellä, tiivistää se yhdyskuntarakennetta ja lisää seudun toiminnallisuutta (Norppa 2011). Suomen ympäristökeskus (Yhdyskuntarakenteen edelleen jatkuva... 2011) korostaa joukkoliikenneverkoston lisäksi rakentamisen keskittämistä jo olemassa olevan infrastruktuurin läheisyyteen. Näin vältetään uuden infrastruktuurin rakentamiselta ja sitä kautta yhdyskuntarakenteen hajautumiselta.

3.3 Strateginen suunnittelu kaupunkiseudulla

Perinteiset suunnittelun työkalut on todettu riittämättömiksi kaupunkiseutujen kehittämiseen (Albrechts & Balducci 2013). Myös Suomessa kaavahierarkiaa on kritisoitu riittämättömäksi kaupunkiseututasoisen suunnittelun toteuttamiseen. Suomalaisessa kaavahierarkiassa maankäytön ratkaisujen olisi tarkoitus tarkentua aina alemmalla kaavatasolla. Kaavahierarkian toimivuudessa on kuitenkin havaittu puutteita etenkin kaupunkiseututasoista suunnittelua koskien. Myös toimijoiden rooleissa on epäselvyyttä, erityisesti valtion rooli ei ole selkeä. Kaavatasoilla tapahtuu päällekkäistä suunnittelua, joka ei täytä hierarkkisen kaavajärjestelmän määritelmää (Kanninen 2016).

Suomalaisessa kaavajärjestelmässä tulee lain mukaan noudattaa yksityiskohtaisinta kaavaa (Bäcklund et al. 2017), mikä antaa lopullisen päätösvallan kunnille asemakaavaa laatiessa. Näin ollen lopulliset päätökset tapahtuvat kuntatasolla, mikä voi aiheuttaa sen, että jätetään toteuttamatta seudun edun kannalta paras vaihtoehto.

Kunnilla on perinteisesti ollut mahdollisuus kehittää ja suunnitella omaa kuntaansa hyvinkin vapaasti. Vaikka ylemmän tason kaavat ja muut alueiden käyttöä ohjaava politiikka, antaakin suuntaviivat kuntatason suunnittelulle, mahdollistaa nykyinen lainsäädäntö suhteellisen vapaan kuntakohtaisen suunnittelun. Kuntien vahva itsehallinto tekee kaupunkiseututasoisesta suunnittelusta haastavaa. Seudun sisällä kilpaillaan investoinneista sekä veronmaksajista, jolloin seudulliset strategiset tavoitteet usein unohtuvat (esim. Kosonen & Mäntysalo 2016 ja Kanninen 2016). Näin ollen pitkän tähtäimen strateginen suunnittelu jää lyhytnäköisen kuntien välisen kilpailun jalkoihin (Kosonen & Mäntysalo 2016).

Karppi et al. (2016) kutsuvat tätä päällekkäisiin toimintoihin, ylimitoitettuihin aluevarauksiin sekä palveluiden ylitarjontaan johtavaa kuntien välistä kilpailua osaoptimoinniksi. Yhdyskuntarakenteen suhde kuntarajoihin, kasvun jakautuminen sekä kuntien väliset suhteet vaikuttavat siihen, millaiseksi ongelmaksi osaoptimointi voi nousta (Kosonen & Mäntysalo 2016).

Osaoptimointi johtaa usein muun muassa autoriippuvaiseen hajautuneeseen yhdyskuntarakenteeseen. Soininvaara ja Särelä (2015) näkevät kuntien osaoptimoinnin hidastavan kaupunkien ja sitä kautta koko Suomen kehitystä. He kritisoivat kuntarajoja epätarkoituksenmukaisiksi, koska kuntarajojen aiheuttaman osaoptimoinnin seurauksena kunnat kaavoittavat väärillä perusteilla. Kunnat kilpailevat hyvätuloisista sekä terveistä veronmaksajista, joten kaavoittamalla pientaloaluetta kerrostalojen sijaan kunta houkuttelee haluamiansa niin sanottuja hyviä veronmaksajia (Soininvaara & Särelä 2015). Hyvänä esimerkkinä lienee Mäntsälä, joka nivoutui Lahden oikoradan myötä tiukemmin osaksi Helsingin seutua. Mäntsälä kaavoitti aseman seudulle pientaloaluetta kerrostalojen sijaan.

Mikäli sote-uudistus eli sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen ja palvelujen uudistus toteutuu, on mahdollista, että kuntien välinen osaoptimointi vähenee. Uudistuksen seurauksena kunnat eivät enää olisi vastuussa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä (Soininvaara & Särelä 2015). Sote-uudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta siirtyisi kunnilta maakunnille (Sauri 2017). On mahdollista, että sote-uudistus vähentäisi kuntien välistä kilpailua niin sanotuista hyvistä veronmaksajista.

Kaupunkiseutujen suunnittelu sijoittuu siis kaavahierarkiassa maankuntakaavan ja kuntatason yleiskaavan väliin. Asemakaava ja yleiskaava ovat liian tarkkoja välineitä rajat ylittävään suunnitteluun ja samalla maankuntakaava ulottuu puolestaan turhan laajalle alueelle ja on liian yleispiirteinen. Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu on pitkään ollut lähinnä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maakuntakaavoituksen ja satunnaisten kuntien yhteisten yleiskaavojen varassa.

Yhdyskuntarakenteen hajautumista ja kaupunkiseutujen kehittymistä voidaan hallita politiikan ja sääntelyn avulla (Christiansen & Loftsgarden 2011). Toiminnallisten kaupunkiseutujen suunnittelu vaatii kuntarakenteen rajojen yli tapahtuvaa suunnittelua (Kanninen 2016). Suomessa maakuntakaavan tarkoitus olisi mahdollistaa ylikunnallinen suunnittelu. On kuitenkin todettu, että maakuntakaava ei ole toimiva työkalu yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseksi. Kaavaa on kritisoitu sen yleispiirteisyydestä, mikä jättää todellisen päätöksenteon kuntatasolle (Heltimo 2008; Hovila 2016). Maakuntakaavoituksen ongelmana on nähty olevan etenkin kuntien mahdollisuus kehittää yhdyskuntarakennetta omien intressien mukaan. Tämän on nähty hidastavan seudullisten päämäärien edistämistä (Kanninen 2016).

Kaupunkiseuduilla on tunnistettu tarve uudentuneille suunnitteluinstrumenteille (Loikkanen 2013; Sankala 2017). Hallinnollisten rajojen yli yltävät toimijaverkostot on koettu toimivaksi kaupunkiseutujen suunnittelun työkaluksi (Deas 2014; Akkila & Kanninen 2015; Bäcklund et al. 2017). Sopimuksellisuus mahdollistaa vapaamuotoisten visioiden muodostamisen. Vapaamuotoisuus mahdollistaa puolestaan tarpeen vaatiessa joustamisen (Bäcklund et al. 2017). MAL-sopimukset ovat tällaisia vapaamuotoisia alueellisia visioita, mikä mahdollistaa joustamisen. MAL-sopimuksilla ja

erinäisillä kasvusopimuksilla on pyritty aktivoimaan neljän suurimman kaupunkiseudun strategisen tason kaupunkiseutusuunnittelua (Kangasoja J. et al. 2014).

Kaupunkiseuduilla voi ilmetä kommunikaatio-ongelmia, kun keskuskaupunki ei pääse yhteisymmärrykseen ympäryskuntien kanssa seudullisista tavoitteista (Väärälä 2014). Keskuskunnat pyrkivät esimerkiksi kehittämään tiiviimpää ja kestäväään liikkumiseen tukeutuvaa yhdyskuntarakennetta, kun taas ympäryskunnissa suunnittelun lähtökohdat voivat olla haja-asutusta suosivia. Näin ollen on löydettävä yhteinen tavoitetila, mikä ei välttämättä ole aina jokaisen kunnan etu (Kosonen & Mäntysalo 2016). Väärälä (2014) toteaa kaupunkiseututasoisen yhteistyön kannalta tärkeäksi sen, että keskuskaupunki haluaa kehittää koko seutua eikä katso suunnittelua pelkästään omasta näkökulmastaan. Eli sekä pienten kuntien että isomman keskuskunnan tai kuntien on nähtävä suunnittelun seudullisesti, vaikka kaikki ratkaisut eivät olisikaan aina oman kunnan edun mukaisia. Kaupunkiseutua kehittäessä on osapuolien sitouduttava yhteistyöhön sekä sen kautta muodostuviin yhteisiin tavoitteisiin (Karppi et al. 2016).

Kaupunkiseutujen suunnittelua voidaan joiltakin osin verrata yritysten strategiseen suunnitteluun. Erona kaupunkiseutujen ja yritysten strategisessa kehittämisessä on se, että kaupunkiseudut koostuvat useista eri toimijoista ja kyse on niiden välisestä vuorovaikutuksesta (Sotarauta 2000). Strategisessa kaupunkisuunnittelussa on kyse siitä, että eri toimijat pyrkivät vuorovaikutuksessa keskenään löytämään ratkaisuja ylitsepääsemättömiltä vaikuttaviin kysymyksiin (Kanninen 2017). Valtiolla nähdään olevan suuri rooli kaupunkiseutujen suunnittelun suuntaviivoissa ja niiden eteenpäin viemisessä. Tosin kunnilla on edelleen mahdollisuus varsin vapaasti soveltaa maankäyttöään valtion linjauksien pohjalta (Kanninen 2016).

Suomen ympäristökeskuksen (2011) tiivistyy hyvin se, mistä strategisessa kaupunkisuunnittelussa on kyse:

”Maapolitiikan ja yhdyskuntasuunnittelun tulisi perustua strategisen tason yhteen sovittavaan suunnitteluun, jossa maankäytön rakennemallit ja liikennejärjestelmät tuottavat toimivan ja energiatehokkaan yhdyskuntarakenteen. Uusien alueiden toimintojen (kauppa, vapaa-aika, työ) sijoittelun kanssa samanaikaisesti tulisi suunnitella joukkoliikenteeseen ja kevyeen liikenteeseen perustuva liikenneverkko.”

Strategisen suunnittelun sisältö vaihtelee hyvin paljon kaupunkiseutujen välillä niiden ollessa keskenään hyvin erilaisia etenkin Suomessa. Yleensä maankäyttö, asuminen ja liikenne sekä niiden välinen yhteistyö näkyvät vahvasti strategisessa suunnittelussa. Perinteisesti strateginen suunnittelu on eri toimijoiden välistä kokoavaa keskustelua. Valtion rooli varsinaisessa strategisessa suunnittelussa ei välttämättä ole kovin näkyvä, mutta todellisuudessa valtion erilaiset säädökset ja ohjelmat toimivat ohjenuorana aluetasoiselle strategiselle suunnittelulle (Väärälä 2014).

3.4 Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu yhteistyössä

Sekä kuntatasolla että kaupunkiseututasolla maankäyttö luo edellytyksiä liikenteelle ja toisaalta liikenne lisää muuta maankäyttöä (Sahlsten 2013). Liikenne ja kaupunkiseudun muu maankäyttö sitoutuvat vahvasti yhteen, joten on tärkeää, että suunnittelu tapahtuu vuorovaikutuksessa. Mitä hajautuneempi kaupunkirakenne on, sitä pidempiä välimatkat usein ovat. Asukastiheys ei välttämättä korreloi sen kanssa, kuinka paljon asukkaat joutuvat liikkumaan. Liikkumiseen vaikuttaa myös oleellisesti se, kuinka asuinalue on sijoittunut suhteessa muihin alueisiin ja eri toimintoihin (Sahlsten 2013). Liikenneverkkoa tulee kehittää niin, että se palvelee jo olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja toisaalta suunnitteilla olevaa maankäyttöä.

Kaupunkiseutujen yhtenä keskeisenä tavoitteena, on kestävän liikkumisen edistäminen. Näin liikenteen ja muun maankäytön suunnittelussa on otettava huomioon myös mahdollisuus liikkua kestävästi. Yhdyskuntarakenteen ollessa kaupunkimainen omalla autolla liikkuminen ei ole yhtä yleistä kuin rakenteeltaan esikaupunkimaisella alueella. Tiivis yhdyskuntarakenne ei kuitenkaan pelkästään riitä, vaan on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten kestävämmät kulkumuodot ovat näkyvillä (Lampinen 2015).

Maa- ja metsätalouden ministeriön raportin (Reshaping economic geography 2009) mukaan kaupunkiseudut, jotka harjoittavat sellaista aluepolitiikkaa, jossa maankäyttöä, liikennettä ja infrastruktuuria on nivottu yhteen, voivat pääsääntöisesti hyvin. Tätä nimitetään artikkelissa niin sanotuksi 3-D -politiikaksi (Distance, Density, Division). Edellä mainitun kaltainen aluepolitiikka edesauttaa kaupunkirakenteen tiivistymistä, madaltaa hallinnollisia rajoja ja vähentää liikkumisen tarvetta. Nämä tekijät puolestaan osaltaan vaikuttavat alueen taloudelliseen hyvinvointiin sekä kilpailukykyyn. Tiivis yhdyskuntarakenne on ympäristön kestävyys kannalta suotuisampi kuin hajautunut yhdyskuntarakenne, koska liikkumisen tarve on pienempi ja joukkoliikenteen toiminnalle on paremmat edellytykset (Laakso & Loikkanen 2014). Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä (Kilpailukykyä ja hyvinvointia... 2012) on myös huomioitu liikenneinvestointien eheyttävä vaikutus koko maan talouteen. Lisäksi on esitetty, että kun kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne hajautuu, syntyy entistä enemmän päästöjä liikkumisen lisääntyessä (Sahlsten 2013).

Liikenne- ja maankäyttöhankkeiden samanaikainen suunnittelu ja toteutus eivät luo taetta sille, että syntyy kestävä yhdyskuntarakennetta. Sen lisäksi tarvitaan aitoa yhteistyötä alusta loppuun asti. Kestävän yhdyskuntarakenteen edellytyksenä pidetään maankäytön ja liikenteen vuorovaikutteista suunnittelua (Heltimo et al. 2008). Kaupunkiseuduilla liikenteen ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutuksen tarve korostuu, koska kilpailukykyyn kannalta esimerkiksi liikkumisen on oltava mahdollisimman tehokasta.

3.5 Liikenteen suunnittelu kaupunkiseuduilla

Varsinainen liikennesuunnittelu syntyi 1920-luvulla Yhdysvalloissa, kun autoliikenteen tuomiin ongelmiin oli löydettävä ratkaisuja. Vuosien saatossa liikennesuunnittelusta on muotoutunut tärkeä osa-alue kaupunkien yhdyskuntasuunnittelussa (Lampinen 2015). Useissa 2000-luvun tutkimuksissa onkin todettu, että kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelu lähtee yhä useammin liikkeelle liikenteen kysymyksistä (Bartholomew & Ewing 2011).

Kaupunkiseudun toiminnallisuutta ja kilpailukykyä ohjaa osaltaan liikenneverkko. Kaupunkiseutujen vaikutusalueiden kasvu on johtanut siihen, että kaupunkiseuduista on tullut aiempaa verkostomaisempia (Schulman et al. 2014). Liikenne ja maankäyttö luovat kysyntää toisilleen (esim. Aschauer 1989; Sahlsten 2013). Alueen saavutettavuudella on valtava merkitys sen kehityspotentiaaliin ja sitä kautta alueen muuhun maankäyttöön. Mikäli alueen saavutettavuus paranee, on todennäköistä, että myös muun maan kysyntä kasvaa (Bartholomew & Ewing 2011). Liikenneverkon muotoutuminen vaikuttaa siihen, miten toiminnot sijoittuvat kaupunkiseudulla (Christiansen & Loftsgarden 2011).

Liikenneverkon tulisi tuottaa hyötyä koko yhteiskunnalle (Parempia väyliä – sujuvampaa liikennettä 2017), minkä takia on tärkeää, että sen suunnitteluun kiinnitetään huomiota. Liikenneinvestoinneilla voidaan nähdä olevan merkittävä vaikutus alueen talouskasvulle. Mitä paremmat mahdollisuudet liikkumiseen infrastruktuurin osat tuovat, sitä enemmän kyseinen infrastruktuuri kasvattaa taloutta. Liikenneinvestointien vaikutuksia voivat esimerkiksi olla saavutettavuuden paraneminen, yhdyskuntarakenteen tiivistyminen sekä maan ja kiinteistöjen arvon nousu (Somerpallo & Haapamäki 2018). Kun alueelle tehdään merkittäviä julkisinvestointeja, jotka parantavat saavutettavuutta, vaikuttavat ne useimmiten välillisesti tuottavuuden kasvuun alueella (Aschauer 1989). Lampinen (2016) on tunnistanut, että liikenteen ja maankäytön vuorovaikutuksessa tapahtuva suunnittelu luo edellytyksiä kilpailukykyisemmälle seudulle. Voidaankin ajatella, että liikenteen suunnittelun onnistuminen on edellytys koko kaupunkiseudun kilpailukyvyille. Kaupunkiseutu on siis nähtävä liikenteen osalta yhtenä suunnittelukokonaisuutena.

Liikenteen suunnittelu muuttuu muun suunnittelun kentän muutosten ohella. Myös arviointia sekä seuranta on pohdittava uudelleen (Haapamäki et al. 2017). Strategisen tason liikennejärjestelmätyöllä on pyritty parantamaan seudullista liikenteen suunnittelua (Heltimo et al. 2008). Vaikka Suomessa ei ole ollut kaupunkiseututasoisia suunnittelutyökaluja, niin liikennesuunnittelua on harjoitettu jo pidemmän aikaan kaupunkiseututasolla esimerkiksi ennen varsinaista MAL-työtä liikennejärjestelmäsuunnittelun kautta.

Pääkaupunkiseutua koskee poikkeava laki jätehuollon ja joukkoliikenteen järjestämisestä, mikä velvoittaa pääkaupunkiseudun kuntia suunnittelemaan joukkoliikenteen ja jätehuollon yhteistoiminnassa (Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 2009). Lain seurauksena Helsingin seudun liikenne eli HSL on laatinut jo useamman Helsingin seudun 14 kunnan alueelle ulottuvan liikennejärjestelmäsuunnitelman (Liikennejärjestelmäsuunnittelu 2018). Voimassa olevat liikennejärjestelmäsuunnitelmat ovat toimineet pohjana MAL-sopimuksille, joissa liikennejärjestelmäsuunnittelu ja maankäytön suunnittelu yhdistyvät.

Kaupunkiseututasoinen liikenteen suunnittelu tapahtuu osana liikennejärjestelmäsuunnittelua. Liikennejärjestelmällä tarkoitetaan liikenneinfrastruktuuria sekä siihen kohdistuvaa henkilö- ja tavaraliikennettä. Nykypäivänä myös tieto on oleellinen osa liikennejärjestelmää (Liikennevirasto 2017). Liikennejärjestelmä sisältää koko liikkumisympäristön ja siihen sisältyvät liikkumisen muodot, joita ovat henkilöautoilu, joukkoliikenne, kävely, pyöräily ja tavaraliikenne. Liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteena on muodostaa toimiva kokonaisuus, jossa liikenteen eri käyttömuodot toimivat sujuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Toimivalla liikennejärjestelmällä luodaan pohjan eheälle, kestäväälle, hyvinvoivalle sekä kilpailukykyiselle kaupunkiseudulle (Liikennejärjestelmäsuunnittelu 2018). Liikennejärjestelmäsuunnittelu on strategisen tason suunnittelua, jossa määritellään pitkän tähtäimen seudulliset tavoitteet ja niitä edistävät toimenpiteet.

Lampinen (2015) tarkoittaa strategisella liikennesuunnittelulla valtioveroista suunnittelua, joka linjaa koko liikennejärjestelmää tai sen osia koskevat strategiset päämäärät. Tätä voidaan kutsua liikennejärjestelmäsuunnitteluksi, jota liikennesuunnittelu pyrkii konkretisoimaan hankkeiden avulla. Yksityiskohtaisemmat päätökset ja suunnitelmat eivät siis tapahdu osana liikennejärjestelmäsuunnittelua (Liikennejärjestelmäsuunnittelu 2018). Varsinainen maankäytön ja liikenteen sovittaminen tapahtuu yleiskaavatasolla. Liikennejärjestelmäsuunnittelu on siis ikään kuin esisuunnittelua, missä tunnistetaan ongelmat ja määritellään kehitystavoitteet. Muiden yhdyskuntasuunnittelu alojen tapaan, myös liikennesuunnittelu tapahtuu päällekkäisissä tasoissa ja vuorovaikutuksessa eri organisaatioiden välillä (Lampinen 2015).

On tärkeää, että liikenneinvestoinnit ovat sellaisia, että rahoitus on ohjautunut mahdollisimman tehokkaasti. Liikenneinfrastruktuuri ei tuo suoraa tuottoa käyttäjiltä (Hjerpe & Honkatukia 2005). Liikennehankkeen ulkoisvaikutukset voivat olla myös negatiivisia. Vaikutukset voivat olla esimerkiksi merkittäviä melupäästöjä ja melun seurauksena maan hinnan laskeminen (Hjerpe & Honkatukia 2005). Jotta rahoituksen käyttö olisi mahdollisimman tehokasta ja vaikutukset pääosin positiivisia, tulee hankkeiden vaikuttavuuden arviointia tehdä. Usein liikennehankkeiden arvioinnissa unohdetaan ottaa muu maankäyttö huomioon (Haapamäki et al. 2017). MAL-sopimuksia on pidetty maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhdistäjänä (Haapamäki et al. 2017). Liikenteen ja maankäytön suunnittelu pitäisi toteuttaa vuorovaikutuksessa niin ajallisesti kuin toiminnallisestikin (Heltimo et al. 2008). On kuitenkin syytä muistaa, että maankäytön ja liikenteen muotoutumiseen vaikuttaa myös moni muu asia. Esimerkiksi maankäytön sijoittumiseen vaikuttavat myös muut tekijät kuin liikenne (Salhsten 2013).

Paikallisten alueellisten toimijoiden ollessa kykenemättömiä rahoittamaan tärkeitä hankkeita, on syytä etsiä muita tapoja rahoittaa. Yhtenä ratkaisuna seudulliseen liikennesuunnitteluun pidetään yksityisen sektorin osallistumista suunnitteluprosessiin ja rahoitukseen. Yhdysvaltojen Denverissä raideverkostoa on laajennettu yksityisen ja julkisen rahoituksen yhdistelmällä, koska pelkillä verotuloilla raideverkon laajentaminen ei olisi ollut suunnitellun laajuudessaan mahdollista (Jonas et al. 2014).

Maankäytön suunnittelu on Suomessa edelleen pitkälti kuntien ja maakuntien vastuulla niin suunnittelun kuin rahoituksenkin osalta (Laakso & Loikkanen 2014). Ajoittain kuitenkin yksityiset toimijat ovat kiinnostuneita jonkin hankkeen rahoittamisesta, mikäli siitä on heille merkittävää etua. Valtion rahoitus on todettu riittämättömäksi kehittämistarpeisiin. Liikenne- ja viestintäministeriö (Parempia väyliä... 2017) on ehdottanut rahoitusongelman ratkaisuksi yhtiömallia, mikä parantaisi kustannustehok-

kuutta ja turvaisi liikenteen palvelutason. Yhtiömallin rahoitus perustuisi esimerkiksi tiekäyttömaksuihin. Yhtiöön siirtyisi osa Liikenneviraston toiminnoista.

3.6 MAL-sopimukset strategisen suunnittelun välineenä kaupunkiseuduilla

Suomalaisilla kunnilla on tähän päivään asti ollut hyvin vahva itsehallinto (Väärälä 2014). Kaikkia kuntia koskevat samat tehtävät sekä lait ja kunnat ovat kaikin puolin tasavertaisia (Valtioneuvoston selonteko... 2010). Tulevaisuudessa tilanne voi tosin muuttua, mikäli sote-uudistus ja maakuntauudistus toteutuvat. Tällöin kuntien itsehallinto säilyy osittain, mutta maakunta vastaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta (Sauri 2017).

Kuntien poliittisella yhteistyöllä ja seudullisten päämäärien asettamisella voidaan edistää kaupunkiseudun kilpailukykyä (Valtioneuvos 2010). Kuntia on kuitenkin vaikeaa sitouttaa seudullisiin tavoitteisiin kuntien itsehallinnon ollessa niin vahvaa (Moisio & Vasanen 2008; Väärälä 2014). Itsehallinnon ollessa vahva kuntien välille syntyy kilpailua veromaksajista ja valtion investoinneista. Näin ollen Suomessa on hyväksytty sellaisia kaavoja, jotka eivät edistä riittävästi seudun kokonaiskehitystä ja ovat käytännössä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisia. Kaupunkiseutusuunnitteluun liittyy ajatus, jonka mukaan kaavoitus tulisi toteuttaa niin, että se ajaa koko seudun etua yksittäisen kunnan edun sijaan (Hovila 2016). Kuten jo aiemmin, on mahdollista, että, sote- ja maakuntauudistus vaikuttaisi kuntien väliseen kilpailuun ja sitä kautta esimerkiksi kaavoitukseen. On mahdollista, että uudistuksen myötä kuntien nykyisen kaltainen vahva itsehallinto poistuu. Tällöin kunnilla ei ole enää samanlaista mahdollisuutta ohjata omaa kaavoitustaan.

Ilari Hovila (2016) esittää, että lisäämällä valtion roolia suunnittelussa olisi esimerkiksi Helsingin kaupunkiseudun yhtenäinen suunnittelu helpompaa. Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustumaton MAL-sopimusmenettely on kehitetty edistämään sekä helpottamaan kuntarajojen yli tapahtuvaa suunnittelua. Koska sopimukset eivät ole oikeusvaikutteisia, eivät ne sido kuntia ehdottomasti (Hovila 2016). Näin ollen kuntia ei pystytä kuitenkaan sitouttamaan koko seudun hyvinvointia lisäävien hankkeiden toteuttamiseen tai muita sopimusosapuolia haittaavien hankkeiden toteuttamatta jättämiseen (Moisio ja Vasanen 2008). Ongelmana nähdään siis kuntien liian vahva päätösvalta, jota olisi siirrettävä joko seututason elimille tai valtiolle.

Suomessa ei ole laillista kaupunkiseututasoista toimijaa, joka helpottaisi kaupunkiseutujen suunnittelua. Laillinen päätösvalta on kunnilla, minkä takia päätöksiä tehdessä ei välttämättä ymmärretä tai edes haluta ajatella seutua yhtenäisenä kokonaisuutena (Kanninen 2017). Ohjausvaikutukset prosessien ja toimijoiden välillä ovat todellisuudessa monimutkaisia. Suunnittelu tapahtuu monessa osassa, joten on selvää, että tapahtuu päällekkäistä suunnittelua. MAL-sopimukset sijoittuvat häilyvästi maakuntakaavoituksen, yleiskaavoituksen sekä valtakunnallisten alueiden käyttöta-voitteiden välimaastoon.

Kanninen (2017) nostaa kiinnostavana tekijänä esille sen, että valtio on lähtenyt toteuttamaan kaavajärjestelmästä irrallista strategista suunnittelua jo olemassa olevan kaavajärjestelmän kehittämisen sijaan. MAL-sopimusmenettely rikkoo perinteisiä institutionaalisia raja-aitoja (Tuominen 2015). Sopimuskäytäntöä on kokeiltu kaupunkiseututasolla esimerkiksi Ruotsissa ja Englannissa. Vapaamuotoinen ja joustava sopimuskäytäntö on todettu maailmalla toimivaksi kaupunkiseutujen suunnittelun apuvälineeksi (Deas 2014; Akkila & Kanninen 2015). Myös Suomessa on haluttu lähteä kokeilemaan sopimuksellisuuden soveltamista kaupunkiseutujen suunnitteluun.

MAL-sopimuksilla pyritään kehittämään eheää, toimivaa ja kilpailukykyistä kaupunkiseutua valtion ja seudun kuntien yhteistyönä (Kilpailukykyä ja hyvinvointia... 2012). Tiivis kaupunkirakenne edistää muun muassa vuorovaikutusta ja verkostoitumista, jotka puolestaan mahdollistavat monipuolisen palvelutarjonnan ja toimivan joukkoliikenteen rakentumisen (Norppa 2011). Kuntien väliseen epäluottamukseen ja taipumukseen sortua osaoptimointiin on yritetty puuttua vapaamuotoisen sopimusmenettelyn avulla (Puustinen 2016; Bäcklund et al. 2017).

Kanninen (2016) näkee MAL-sopimukset houkuttelevana strategisen suunnittelun välineenä kaupunkiseuduilla. Sopimus pohjaisella mallin avulla pystytään ylittämään suunnittelujärjestelmän ja kuntarajojen asettamia esteitä. Rahoittamalla hankkeita valtio sitouttaa kunnat määriteltyihin tavoitteisiin (Bäcklund et al. 2017). Vaikka MAL-sopimuksia voidaan nimittää strategisen suunnittelun keinoksi, niin itse hankkeet ovat irrallaan konkreettisesta strategisesta suunnittelusta. Sopimusten tavoitteet ovat sellaisia, että ne pyrkivät edistämään koko seudun kannalta oleellisia asioita. Tarkoituksena on estää seudun kuntien välinen kilpailu sitouttamalla toimijat yhteistyön edistämiseen (Bäcklund et al. 2017).

Koska MAL-kaupunkiseudut eivät ole juridisia toimijoita, päätöksien tekeminen on hankalaa. Tampereen seudulla on perustettu Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, mikä helpottaa osaltaan kuntayhteistyön toimintaa, mutta siltäkin puuttuu varsinainen institutionaalinen asema. Yhtymä valmistelee sopimuksen, mutta ei ole varsinainen sopijaosapuoli. MAL-sopimuksilla on kuitenkin pyritty saamaan toimijat sitoutumaan seudulliseen suunnitteluun, vaikka se ei olekaan laillisesti sitovaa. Koska sopimukset eivät ole juridisesti sitovia, toimenpiteiden toteuttamatta jättämisestä ei aiheudu sanktioita (Kosonen & Mäntysalo 2016).

Seudullinen suunnittelu helpottuisi, mikäli kaupunkiseuduilla olisi yksi yhteinen toimielin. Kuten aiemmin mainitsin, kuntien itsehallinto on nykyisellään vahva, mikä seikka vaikeuttaa kuntien sitouttamista yhteisiin näkemyksiin. Nykyisin varsinaisen kaupunkiseutu toimielimien puuttuessa MAL-sopimukseen sitouttaminenkaan ei onnistu täysin. On kuitenkin myös esitetty, etteivät yksittäiset kuntaliitoksetkaan edistä seudullista suunnittelua huomattavasti (Kosonen ja Mäntysalo 2016).

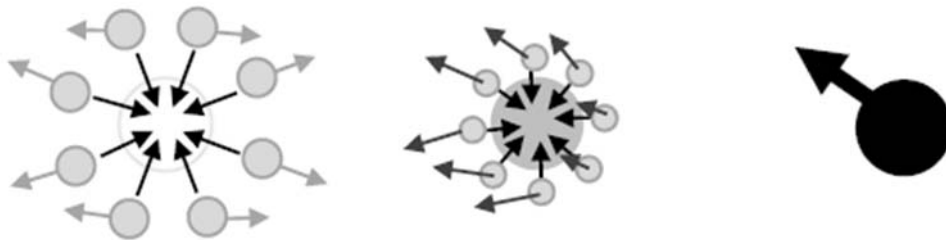
Koska sitouttavaa toimielin puuttuu kaupunkiseuduilta, on sopimusosapuolet pitänyt sitouttaa kaupunkiseututasoiseen suunnitteluun muiden keinojen avulla. Sopimusosapuolille tulee olla kannustimia tavoitteisiin sitoutumisen ja pyrkimisen takamiseksi (Hakamäki 2015). Osittain tästä syytä MAL-sopimukseen on liitetty MAL-raha rahoittamaan pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita. Tämän rahan odotetaan sitouttavan kunnat yhteistyöhön. Kosonen ja Mäntysalo (2016) toteavat, että rahoituksen ollessa pieni rahoitus ohjautuu pitkälti pieniin kuntakohtaisiin liikenneinvestointeihin seudun strategisten tavoitteiden kannalta oleellisten liikenneinvestointien sijaan.

Koska rahoitus on lähinnä ohjautunut kestäväää liikennettä edistäviin kuntakohtaisiin hankkeisiin, ei niiden merkitys ole seudun kannalta ollut kovin suuri. Kosonen ja Mäntysalo (2016: 42) tiivistävät ajatuksen rahoituksen jakamisesta kaupunkiseudun kuntien välille seuraavasti: ”Seudun etu ei aina voi olla yhtä kuin seudun kaikkien kuntien samanaikainen etu.” Koska rahoitus on rajallinen ja sopimuskaudet lyhyitä, on hankelista laadittaessa sekä hankkeiden vaikutusten arviointia tehdessä muistettava, että sopimuksissa nimetyt tavoitteet ovat pitkántähtäimen tavoitteita ja että kaikki hankkeet eivät välttämättä ole eduksi koko seudun kehittämisen näkökulmasta.

3.7 MAL-sopimusmenettely vaihdon vyöhykkeenä

Kanninen (2017) lähestyy strategista kaupunkiseutusuunnittelua väitöskirjassaan vaihdon vyöhykkeen käsitteen kautta. Käsite vaihdon vyöhyke perustuu Peter Galisonin (1997) mikrofysiikan tutkimuksiin. Vaihdon vyöhykkeellä pyritään löytämään yhteinen tahtotila ylitsepääsemättömiltä vaikuttaviin kommunikointiongelmien eri osapuolien välillä. Ideana on, että eri tieteen alakulttuurit valaisevat tieteenalaa omasta kulmastaan ja valokeilassa on yhteiset ideat, jotka voidaan käsittää eri tavalla yhteisymmärryksestä huolimatta. Vaihdon vyöhykkeen perusajatuksena onkin alakulttuurien erilaisten kommunikatiivisten ongelmien ylittäminen (Kanninen 2017).

Kuva 3 kuvastaa vaihdon vyöhykkeen toimintaa. Eri organisaatioita edustavat toimijat pyrkivät muodostamaan näennäisellä vaihdon torilla yhteisen tahtotilan. Toimijoiden näkemykset eroavat lähtötilanteessa toisistaan ja vaihdon vyöhykkeelle kokoonnutaan kertomaan omia näkemyksiä, joiden pohjalta muodostetaan yhteinen näkemys asioista (Kanninen 2017).



Kuva 3. Vaihdon vyöhykkeen kehityskaari. Eri toiminnot muodostavat kielellisen vaihdon kautta yhteisen ohuen ymmärryksen (Kanninen 2017).

Vaihdon vyöhykkeessä on kyse kielellisestä vaihdannasta. Vaihdon vyöhyke siis syntyy, kun muotoillaan uutta välikieltä yrittäen ymmärtää yhteisiä kiinnostuksen kohteita. Yllä oleva kuva ilmentää myös yhteisen kielellisen ymmärryksen muodostumista. Myös MAL-sopimusmenettely toimii ikään kuin vaihdon vyöhykkeenä sopimusseuduilla. Aiemmissa MAL-sopimusmenettelyä koskevissa selvityksissä on esitetty sopimusmenettelyn toimivan alustana yhteisen ymmärryksen muodostamiselle. Sopimusmenettelyllä on potentiaalia kehittyä vielä paremmaksi ohuen yhteisten ymmärryksen alustaksi (Kosonen & Mäntysalo 2016).

Kanninen (2017) viittaa vaihdon vyöhykkeen syntyvän kaupunkiseuduilla, kun keskinäistä ymmärtämättömyyttä yritetään ratkaista yhteistyöllä. Yhteistyön tavoitteena on muodostaa riittävä yhteisymmärrys asioista. MAL-sopimusmenettelyn tarkoituksena on sovittaa osapuolien tavoitteet yhteen ja muodostaa yksi yhteinen näkemys seudun tulevaisuudesta (Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015). Yhteistyön pohjalla on kuitenkin yhteinen tahtotila löytää yhteinen ymmärrys.

Vaihdon vyöhykkeellä muotoutuu yhteinen ymmärrys, mutta tuo ymmärrys ei välttämättä ole kaikkia osapuolia täysin miellyttävä (Kanninen 2017). Kanninen (2017) esittääkin, että suunnitteluyhteistyössä on mahdotonta löytää kaikkia täysin miellyttävä ratkaisu ja näin ollen yhteisymmärrys on poikkeuksetta epätäydellistä. Strategisen tason kaupunkiseutusuunnittelussa on mahdollista muodostaa osittainen tai hetkellinen yhteisymmärrys esimerkiksi edistettävistä asioista, mutta se ei tarkoita sitä, että yhteensovittaminen olisi täydellistä.

MAL-sopimusmenettelyssäkään ei pyritä täydelliseen yhteisymmärrykseen, vaan tarkoituksena on löytää ohut yhteinen ymmärrys seudullisista tavoitteista. Kuten Kosonen ja Mäntysalo (2016) esittävät, on seututasoisessa yhteistyössä hyväksyttävä se, että seudun etu ei voi aina olla täysin yhteneväinen jokaisen osapuolen itse määrittämän edun kanssa. Näin ollen kaikki osapuolet eivät ole täysin sitoutuneita sovittuihin asioihin.

4 Arviointitutkimus

Julkista osapuolta edustavissa organisaatioissa on herännyt vuosien saatossa kiinnostus toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta kohtaan. Tämän seurauksena arviointi on pikkuhiljaa vakiinnuttanut paikkansa myös julkisensektorin organisaatioissa niin Suomessa kuin muualla Euroopassakin (Hokkanen J. 2006).

Arvioinnin Aarrevaara et al. (2007) mukaan arvioinnissa on kyse siitä, että pyritään löytämään vahvistusta tehdyille valinnoille. Tarkoituksena on kriittisen ajattelun tapaan nostaa esille mahdolliset ongelmat ja pyrkiä kitkemään ne pois (Aarrevaara et al. 2007). Arvioinnin tarkoitus on lisätä ymmärrystä kohteena olevasta toiminnasta (Airaksinen & Stenvall 2009). Aarrevaara et al. (2007: 56) määrittelevät arvioinnin seuraavasti:

”Arviointi on toimintaa, jolla selvitetään missä määrin julkinen hallinto on kyennyt saavuttamaan tavoitteensa, millaisia vaikutuksia julkisella toiminnalla on ollut ja mitä se voisi oppia tekemisistään.”

Näkökulma arviointitutkimuksessa on usein ulkopuolinen ja objektiivinen (Temmes 2004). Arviointitutkimus antaa arvioijalle mahdollisuuden ottaa kantaa siihen, kuinka tutkimusaineiston perusteella kohteena oleva toiminta on onnistunut. Arvioinnin johtopäätökset ovat arvioivia ja kantaa ottavia (Räisänen 2005). Arvioija soveltaa omaa yleistä osaamistaan arvioinnissa (Temmes 2004). Näin ollen arvioinnin johtopäätöksissä näkyvät myös arvioijan oma käsitys arvioinnin kohteena olevasta asiasta.

Kun halutaan arvioida jonkun toiminnon muutoksia, soveltuu niin sanottu kehittävä arviointi menetelmäksi. Arvioinnin on tarkoitus olla hyödyksi kohteena olevan prosessin kehittämisessä (Räisänen 2005). Kehittävän arvioinnin pohjalta tehdyt johtopäätökset ovat muun arvioinnin tapaa kantaa ottavia. Arvioinnin pohjalta voidaan esittää kehittämisehdotuksia (Räisänen 2005).

4.1 Vaikuttavuuden arviointi

Koska vaikutusten arviointi on ollut oikeastaan aina osa liikennesuunnittelua, näkee Hokkanen (2006) vaikuttavuuden arvioinnille löytyvä myös edellytykset. Vaikuttavuuden arvioinnin on todettu sopivan yleisluontoisuutensa takia hyvin monenlaisten asioiden arviointiin (Dahler-Larsen 2005; Hokkanen 2006).

Vaikutusten arviointi on tärkeä osa suunnitteluprosessia. Somerpalo ja Haapamäki (2018) toteavat tuoreessa esiselvityksessä, että vaikutusten arviointia on tehtävä prosessin eri vaiheissa ja monesta eri näkökulmasta. Vaikutukset voivat olla joko suoria tai epäsuoria ja ne voivat ilmetä taloudellisina, sosiaalisina tai ympäristöllisinä muutoksina. Etenkin liikenneinvestoinneista puhuttaessa kyse on usein juuri epäsuorista vaikutuksista, mistä syystä hankearviointi on usein haastavaa. Epäsuorat vaikutukset ovat siis välillisiä vaikutuksia, jotka eivät tule heti näkyviin. Vaikuttavuuden ja vaikutusten arvioinnilla ei siis tarkoiteta samaa asiaa. Hokkanen (2006) tiivistää hyvin Tiehallinnon selvityksessä vaikutusten arvioinnin ja vaikuttavuuden arvioinnin eron:

”Kun vaikutusten arvioinnissa keskitytään mitattaviin vaikutuksiin ja kokonaisvaikutuksia kuvaaviin tunnuslukuihin, ollaan vaikuttavuuden arvioinnissa kiinnostuneita myös (tai ehkä ennen kaikkea) vaikutusprosessista ja siitä missä määrin toimenpide toteuttaa niitä muutoksia, joita on tavoiteltu.”

Vaikuttavuuden arvioinnissa on kyse siitä, että arvioidaan, onko toiminnoilla edesautettu haluttuja vaikutuksia. Vaikuttavuuden arvioinnilla voidaan selvittää, onko prosessin lähtökohdissa jotain ongelmia ja voidaanko niitä korjata (Airaksinen & Stenvall 2009). Prieto ja Zofío (2001) esittävät, että vaikuttavuuden arvioinnin tavoitteena on muodostaa käsitys siitä, onko tutkimuksen kohteena oleva prosessi kykenevä saavuttamaan tavoitteet sovitulla toimenpiteillä.

Esteiden osoittamisen lisäksi vaikuttavuuden arvioinnilla pystytään tunnistamaan ne osat prosessista mitkä toimivat parhaiten. Näin voidaan muodostaa kokonaiskuva toimivuudesta (Dahler-Larsen 2005; Airaksinen & Stenvall 2009). Vaikuttavuuden arvioinnin todettu olevan hyvä arviointimenetelmä silloin kuin halutaan antaa kehitysehdotuksia, miten jokin prosessi toimisi paremmin (Peter Dahler-Larsen 2005). Peter Dahler-Larsen (2005: 7) mukaan vaikuttavuuden arvioinnilla pyritään vastaavaan seuraaviin kysymyksiin: ”mikä vaikuttaa mihin, miten, milloin ja millä edellytyksillä?”

Kaupunkiseututasoinen vaikuttavuuden arviointi edellyttää pitkäjänteisyyttä, koska erityisesti liikenneinfrastruktuuriin kohdistuvien investointien todelliset vaikutukset saattavat olla näkyvissä vasta vuosien päästä. Kososen ja Mäntysalon (2016: 38) mukaan:

”Seurannan kautta sopimuskaudella hankittavan indikaattoritiedon olennaisin tehtävä olisi ilmaista, ollaanko kaupunkiseudun suunnittelussa ja sovittujen toimien toteuttamisessa menossa oikeaan suuntaan, pikemminkin kuin juuri sopimuskauteen rajoittuva toimien tarkka mittaaminen.”

MAL-sopimusmenettelyn kaltaisten strategisten ohjelmien arvioinnin on todettu olevan haastavaa. Asetetut tavoitteet ovat suuripiirteisiä eivätkä niiden määritelmät ole yksiselitteisiä. Näin ollen prosessin arviointi ei ole helppoa (esim. Bengtson et al. 2003; Dekkers et al., 2008; Burgi et al. 2009). Koska MAL-sopimuksissa ei ole esitetty tarkkoja tavoitteita, vaikutusten arviointi ei ole helppoa. Näin ollen MAL-sopimusmenettelyn arviointiin sopii paremmin vaikuttavuuden arviointi.

Mikäli sopimusmenettelystä kehittyisi jatkuva menettely, olisi vaikuttavuuden arviointi helpompaa. Kaupunkiseutujen kehittämisen edellytyksenä on seuranta ja vaikuttavuuden arviointi, mistä syystä niiden tulisi olla jatkuva osa esimerkiksi liikennejärjestelmätyötä (Heltimo et al. 2008).

4.2 MAL-prosessin aiempi arviointi ja arvioinnin tarpeet

MAL-sopimuksia on arvioitu melko vähän osittain sen takia, että kyseessä on varsin uusi suunnittelun työkalu. Jokainen kaupunkiseutu on vastuussa sopimuksissa esitettyjen toimenpiteiden sekä tavoitteiden edistymisen seurannasta. Vaikuttavuuden seuranta on toteutettu hieman eri tavalla jokaisella kaupunkiseudulla. Esimerkiksi Tampereella on julkaistu vuosittain seurantaraportti ja hankelistojen etenemistä voi seurata reaaliaikaisesti Internetistä. Muilla seuduilla sopimusten seuranta pyritään toteuttamaan myös jatkuvasti. Tampereella seuranta on kuitenkin systemaattisinta.

Somerpalon ja Haapamäen selvityksessä (2018) todetaan, että vaikutusten arvioinnin kehittämisen tarve liittyy erityisesti MAL-sopimukseen ja muuhun strategisen tason suunnitteluun. MAL-sopimusmenettelyn ollessa varsin tuore, on myös sen vaikuttavuuden arviointia kehitettävä koko prosessin kehittämisen ohella. Vaikuttavuuden arvioinnilla avulla voidaan MAL-sopimusmenettelystä kehittää aiempaa toimivampi strategisen kaupunkiseutusuunnittelun työkalu (Ojaniemi 2014).

MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuutta on arvioitu ja kehittämistarpeita tunnistettu jonkin verran (esim. Ojaniemi 2014; Tuominen 2015; Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015; Kosonen & Mäntysalo 2016; Bäcklund et al. 2017). MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuuden arviointi on jäänyt kuitenkin hyvin vähälle. Suurin osa aiemmasta arvioinnista keskittyy myös edellisen sopimuskierron arviointiin. Tästä syystä on tärkeää myös verrata, onko sopimusmenettely kehittynyt edellisestä sopimuskierroksesta. Aiemmat tarkastelut ovat myös keskittyneet ensimmäisen sopimuskauden tarkasteluun.

Yleisesti ottaen MAL-sopimusmenettely on todettu toimivaksi kaupunkiseututasoisen suunnittelun edistäjäksi. Sopimusmenettelyn on nähty olevan hyvä yhteistyön takaja. Kehittämällä sopimusmenettelyä, pystytään kehittämään aiempaa toimivampia ja kilpailukykyisempiä kaupunkeja (esim. Ojaniemi 2014). MAL-sopimusmenettelyn on todettu vähentävän kuntien osaoptimointia ja sitä kautta hälventävän kuntien välisiä hallinnollisia rajoja.

Pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet -hankekokonaisuuden on todettu jäävän hyvin vähälle huomiolle MAL-kokonaisuudessa. On esitetty, että päättäjien huomio on keskittynyt seudun suuriin hankkeisiin (Ojaniemi 2014). MAL-rahalla toteutettavat hankkeet ovat hyvin pieniä investointeja kaupunkiseututasolla, joten on ymmärrettävää, että hankkeiden vaikutusten arviointikaan ei saa kovin suurta huomiota. Yksittäisten hankkeiden vaikutusten arviointia on tehtävä kuitenkin tehtävä siksi, että hankkeiden tehokkuutta voitaisiin jotenkin määrittää. (Somerpalo & Haapamäki 2018).

Ojaniemen (2014) selvityksessä pienet liikenneinvestoinnit nähdään hyvin irrallisina liikenneverkon kehittämisestä. Ojaniemen havainto antaa perusteita tälle työlle. On tarve selvittää, onko tuoreimman sopimuskauden MAL-hankelistan kokoamisessa pohdittu vaikuttavuutta seudullisten tavoitteiden näkökulmasta riittävästi ja koetaan-ko vaikuttavuuden arvioinnille ylipäätään tarvetta. Toisaalta Kosonen ja Mäntysalo (2016) kritisoivat sitä, että keskustelut MAL-kaupunkiseuduilla ovat kuitenkin pyöri-

neet liian paljon liikennehankkeiden ympärillä seudullisen näkemyksen sijaan. Liikennevirasto näkee tärkeäksi arvioida myös hankkeiden vaikuttavuutta yhteisen seudullisen näkemyksen muotoutumisen kannalta. Viraston näkökulmasta rahoituksen käytön olisi oltava kaikin puolin mahdollisimman tehokasta. Vaikuttavuutta arvioitaessa, on syytä myös muistaa, että pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet – hankelistat ovat vain suunnitelmia. Näin ollen hankelistan hankkeista kaikkia ei välttämättä toteuteta kyseisen sopimuskierroksen puitteissa.

5 Tutkimusasetelma, -menetelmä ja -aineisto

Tämän työn intressinä toimii Liikennevirastolla liikenne- ja maankäyttöosastolla herännyt kiinnostus MAL-sopimuksien vaikuttavuutta kohtaan. Työn tavoitteena on siis arvioida sopimusmenettelyä ja löytää kehitettäviä osa-alueita. Tästä työstä saatavia tuloksia voidaan hyödyntää jatkossa kehittäessä maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullista suunnittelua sekä MAL-sopimusmenettelyä. Liikenneviraston pyynnöstä keskityn tarkastelemaan erityisesti hankkeita, jotka rahoitetaan niin sanotulla MAL-rahalla.

Aiemmissa aihepiirin selvityksissä on pantu merkille, että MAL-sopimusten sekä ylipäätään kaupunkiseutujen liikennesuunnittelussa nähdään olevan tarve kehittää vaikuttavuuden arviointia, koska nykyiset arviointitavat eivät ota riittävän kattavasti huomioon seudullista kokonaisuutta (Haapamäki et al. 2017). Samalla kun suunnitteluprosessit elävät murroskauttaan, on myös vaikutusten arviointia kehitettävä vastaamaan nykyisiä tarpeita. MAL-sopimusten kaltaisissa epävirallisissa suunnittelumekanismeissa on hyvin tärkeää arvioida myös epäsuoraa vaikuttavuutta ja nähdä asiat kauaskatseisemmin.

5.1 Tutkimusasetelma

Tämä tutkielma on arviointitutkimus. Arvioinnin kohteena on MAL-sopimusmenettely ja MAL-sopimukseen liittyvät hankkeet. Arvioin MAL-sopimusmenettelyn sekä MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuutta. Tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva MAL-sopimusmenettelyn toimivuudesta kaupunkiseututasoisena suunnittelutyökaluna. Tämä työ pyrkii löytämään vastauksen siihen, miten MAL-sopimuksia ja niihin liittyviä pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita sekä suurempia liikenneinvestointeja voidaan kehittää tulevaisuudessa. Kyseessä on näin ollen eräänlainen kehitettävä arviointi. Näin pyritään löytämään vastauksia siihen, mitkä asiat ovat osoittautuneet toimiviksi ja mitkä eivät. Tämän työn tavoitteena on tunnistaa sopimusmenettelystä kehittämiskohteita ja toisaalta löytää menettelyn toimivat osat. Työn on määrä olla hyödyksi MAL-sopimusmenettelyn kehittämisessä.

Koska tämän työn intressit tulevat Liikennevirastolta, keskittyy työ tarkastelemaan asioita erityisesti liikenteen näkökulmasta. MAL-sopimuksien osa-alueet sitoutuvat kuitenkin vahvasti toisiinsa. Näin ollen on tärkeää tarkastella koko kokonaisuutta eli myös maankäyttöä ja asumista. Tarkoituksena on siis tunnistaa MAL-sopimuksien vahvuudet sekä heikkoudet liikenteen kehityksen kannalta, jotta sopimusmenettelyä voidaan kehittää yhä toimivammaksi. Vaikuttavuuden arviointi kohdistuu erityisesti pieniin kustannustehokkaisiin liikennehankkeisiin, jotka toteutetaan MAL-rahalla. Pyrkimyksenä on selvittää, onko hankkeiden vaikuttavuus tarkoituksenmukaista ja miten ylipäätään MAL-raha nähdään suhteessa tavoitteisiin.

Tavoitteiden edistäminen on monen asian summa eikä tavoitteita edistetä kovinkaan paljon yksittäisillä hankkeilla. Koska MAL-sopimusten tavoitteet ovat hyvin pitkántähtäimen tavoitteita, ei sopimusmenettelyllä pystytä kuin ohjaamaan asioita oikeaan suuntaan. Näin ollen on täysin mahdotonta sanoa, että esimerkiksi käyttäjämäärien kasvu johtuisi ainoastaan jostain tietystä toimenpiteestä. Mikäli halutaan tutkia esimerkiksi hankkeiden todellista vaikutusta saavutettavuuden parantumiseen, on se mahdollista vasta vuosien päästä. Todennäköisesti hankkeiden edellä mainitun kaltaisen tutkiminen ei tule olemaan koskaan tarpeellista niiden pistemäisyyden ja pienyyden takia.

5.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymyksien avulla pyritään arvioimaan MAL-sopimusmenettelyn ja MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuutta. Tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva MAL-sopimusmenettelyn toimimisesta ja tunnistaa mahdollisia kehittämis-kohteita. Vaikuttavuuden arvioinnilla pyritään tarkasteltavan työn eli tässä tapauksessa sopimuksen arvottamiseen tulevan sopimusmenettelyn tueksi.

1. Mihin MAL-sopimuksilla pyritään ja ovatko toimenpiteet edesauttaneet haluttuja vaikutuksia?
2. Millainen vaikuttavuus MAL-sopimuksen hankkeilla on sopimusten tavoitteiden kannalta?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla selvitetään, minkälaisia asioita MAL-sopimusmenettelyllä pyritään edistämään ja miten sopimusmenettely on edistänyt asioita. Tavoitteena on tunnistaa MAL-sopimuksissa esitetyt keskeiset tavoitteet jokaisella kaupunkiseudulla. Tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva siitä, millaisiin asioihin sopimuksilla pyritään kaupunkiseuduilla ja millaisilla toimenpiteillä niitä pyritään edistämään sekä miten sopimusmenettely on onnistunut.

Toisen tutkimuskysymyksen avulla pyritään selvittämään, miten sopimusosapuolet kokevat MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuuden suhteessa MAL-sopimukseen. Kiinnitän erityishuomiota siihen, millaista MAL-rahoituksen käyttö on ollut suhteessa seudullisiin tavoitteisiin. Tässä työssä kiinnitetään myös huomiota siihen, vievätkö sopimuksissa mainitut suuremmat hankkeet huomiota varsinaisilta MAL-rahalla toteutettavilta hankkeilta tai vastaavasti keskitytäänkö sopimuksien osalta liikaa pieniin hankkeisiin.

5.3 Aineisto ja tutkimusmenetelmä

Työ suoritetaan kvalitatiivisin eli laadullisin metodein. Tarkastelun kohteena on jo aiemmin mainitsemani MAL-sopimusmenettelyn ja MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus. Toisen tutkimuskysymyksen selvityksen kohteena olevista pienistä kustannustehokkaista liikennehankkeista osa on vielä toteuttamatta, joten hankkeiden todellisten vaikutusten eikä etenkin epäsuorien vaikutusten arviointi näin ollen ole mahdollista. Kvantitatiivinen vaikuttavuuden arviointi voi kohdistua ainoastaan suoriin vaikutuksiin eli esimerkiksi siihen, miten esimerkiksi kevyenliikenteen väylän jatko on nostanut käyttäjämääriä. Edellä mainitun kaltainen tarkastelu ei kuitenkaan ole tarpeen, sillä rahoituksen määrä on pieni ja hankkeiden suorat vaikutukset jäävät todennäköisesti melko vähäisiksi. Varsinainen hankearviointi ei ole siis tarpeellista pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden osalta.

Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan tässäkin tutkielmassa ei ole asetettu varsinaisia hypoteeseja (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2006). Aiempaa sopimuskautta koskevat selvitykset antavat hieman osviittaa tuloksien suunnasta, mutta on mahdollista, että tämän työn tulokset poikkeavat niistä.

Aineisto koostuu MAL(PE)-sopimuksista, MAL-rahalla toteutettavien liikenneinvestointien hankelistoista sekä asiantuntijahaastatteluilla kerättävästä materiaalista. MAL-kaupunkiseutujen Maankäytön, Asumisen ja Liikenteen -sopimukset ovat vapaasti ladattavissa Ympäristöministeriön verkkosivuilta. Pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita koskeva tilasto on saatu käyttöön Liikennevirastolta sekä sopimusseutuja edustavilta ELY-keskuksilta. Haastatteluaineisto on kerätty sekä litteroitu huhtikuun 2018 aikana.

Ensimmäiseksi tunnistan MAL-sopimuksista dokumenttianalyysin keskeiset tavoitteet. Analyysin avulla pyritään muodostamaan kokonaiskuva siitä mihin MAL-sopimusmenettelyllä pyritään kaupunkiseuduilla. Dokumenttianalyysin pohjalta tunnistetut tavoitteet toimivat pohjana haastatteluille.

Haastatteluaineisto sisältää 19 kappaletta asiantuntijahaastatteluita. Suurin osa haastatteluista suoritettiin yksilöhaastatteluina, mutta mukaan mahtui myös kolme parihaastattelua. Yhteensä haastateltavia asiantuntijoita oli siis 22 kappaletta. Metodina parihaastattelu on toimiva tässä tutkimuksessa. Tällöin tosin tulee varmistaa, että parihaastattelun haastateltavat edustavat samaa toimijaa. Haastattelijana olen ollut vastuussa siitä, että innoitan parihaastatteluissa molemmat haastateltavat kertomaan omasta näkemyksestään (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2009).

Jokaiselta sopimusseudulta on haastateltu 5-7 henkilöä. Suurin osa haastatteluista suoritettiin kasvotusten Helsingissä, Tampereella ja Turussa. Osa haastatteluista suoritettiin myös videon ja puhelimen välityksellä. Suurin osa haastateltavista on ollut mukana MAL-hankelistojen kokoamisessa liikenteen asiantuntijoina. Huolimatta siitä, että tämä työ lähestyy MAL-sopimuksia liikenteen näkökulmasta, haastateltavaksi on valittu myös maankäyttöä edustavia asiantuntijoita. Näin pyrin varmistamaan, että saan muodostettua mahdollisimman monipuolisen kokonaiskuvan MAL-sopimuksien ja niihin kytkettyjen hankelistojen vaikuttavuudesta. Haastattelemalla sekä liikenteen että maankäytön asiantuntijoilta saadaan erilaisia näkökulmia siitä, miten vaikuttavuus koetaan.

Haastattelun pohjana toimii arvioinnin ulottuvuuksien ympärille rakennettu haastattelurunko (liite 1). Ennen haastattelurungon laatimista määrittelin MAL-sopimusten perusteella arvioinnin ulottuvuudet:

- Yhteistyö
- Suunnittelujärjestelmään sopiminen
- Seudulliset tavoitteet
- Rahoituksen tehokkuus
- Sitoutuminen toimenpiteisiin

Asiantuntijoille annettiin mahdollisuus puhua avoimen haastattelun tapaan. Keskustelu pyrittiin kuitenkin pitämään ennalta määriteltujen teemojen ympärillä. Ulottuvuudet toimivat myös analyysin pohjana.

Haastattelut suoritettiin käytännössä puolistrukturoitua haastattelua mukaillen. Haastattelut noudattivat suurin piirtein tiettyä runkoa, mutta tarkoituksena oli saada haastateltavat keskustelemaan ja kertomaan asioista avoimemmin (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2009). Menetelmää, missä kysymykset ovat likipitään samat, mutta niiden järjestys voi vaihdella, nimitetään puolistrukturoiduksi teemahaastatteluksi. Melko tarkkojen haastattelukysymyksien määrittely on tärkeää. Kun haastateltavalle ei anneta liian suurta vapautta, varmistetaan, että saadaan haluttuihin asioihin vastauksia (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2009). Puolistrukturoitu haastattelu sopii tämän tutkielman menetelmäksi, koska se mahdollistaa haastattelutilanteessa työn keskeisissä teemoissa pysymisen ja tiedon saamisen tarvittavista asioista. Kyseinen menetelmä myös mahdollistaa puhumisen varsin avoimesti.

Asiantuntijahaastattelut nauhoitettiin, mikä helpotti aineiston analysointia. Haastattelujen suorittamisen jälkeen aineisto litteroitiin aineiston koodaamista varten eli analysointia varten. Koodaaminen on toteutettu värikoodaamalla teemat. Haastatteluaineistosta pyrittiin siis tunnistamaan keskeiset asiat jokaisen teeman alta lukemalla ja tiivistämällä aineistoa. Aineiston analysointi edellyttää myös analyysoijan omien ajatusten ja teorian kanssa keskustelua, jotta tekstistä nousee oleellisia tuloksia (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2009).

5.4 Menetelmien arviointi

On syytä pohtia, miten valittu menetelmä sopii tutkimuskysymyksiin vastaamiseen sekä aineiston laadun luotettavuutta. MAL-sopimusmenettelyn ollessa varsin tuore työkalu kaupunkiseuduilla, voidaan vain yrittää löytää vastauksia siihen, onko tämän seurauksena lähdetty edistämään asioita oikeaan suuntaan ja miten MAL-sopimusmenettely toimii seudullisen yhteistyön alustana. Suomalainen suunnittelujärjestelmä tulee mitä todennäköisemmin muuttuman seuraavien vuosien aikana. Muutosprosessit ovat jo käynnissä, joten on tärkeää arvioida MAL-sopimusmenettelyn ja esimerkiksi kaupunkiseuduille kohdistettavan investointirahan toimivuutta kaupunkiseututasoisessa suunnittelussa.

Kuten Hokkanen (2006) toteaa, että ei ole vaikuttavuuden arviointia voidaan toteuttaa monen eri menetelmän avulla. Ei siis ole olemassa yhtä oikeaa menetelmää MAL-sopimusmenetelmän kaltaisten prosessien arvioimiseen. Näin ollen on mahdotonta sanoa, onko valitsemani menetelmä paras mahdollinen menetelmä MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuuden arviointiin.

Haastatteluilla pyrin paljastamaan, miten sopimukset nähdään suhteessa kaupunkiseudun kehittymiseen. Koska haastateltavat ovat olleet aktiivisesti mukana MAL-työssä hankelistojen valmistelun osalta tai muutoin, on oletettavaa, että työllä saadaan vastauksia siihen mitä kannattaa jatkaa ja mitä pitäisi tehdä toisin. Näin ollen on tärkeää, että haastateltavat ovat olleet jollain tapaa mukana MAL-sopimuksissa. Haastatellut asiantuntijat on valittu tällä perusteella. Maankäytön asiantuntijoiden haastattelu antaa puolestaan mahdollisuuden vertailla sitä, että eroavatko liikenteen ja maankäytön asiantuntijoiden näkemykset MAL-hankkeiden vaikuttavuudesta toisistaan.

Puusniekka ja Saaranen-Kauppinen (2009) mainitsevat luottamuksen ja anonymiteetin olevan tärkeitä asioita haastattelijan ja haastateltavan välillä. Jotta haastatteluaineiston laatu olisi mahdollisimman hyvä, ei vastauksiin liitetä henkilötietoja. Tästä on kerrottu haastateltaville ennen nauhoittamisen aloittamista. Haastateltavat on kuitenkin mainittu liitteessä numero 2., koska vaikka kyseessä on mielipiteitä ei asiat ole kovinkaan arkaluontoisia. Haastatteluaineisto on kooltaan myös melko suuri kaupunkiseuduihin, joten asiantuntijoita ei pysty yhdistämään vastauksiin suoraan. Vaikka asiantuntijoita on vaikea yhdistää suoraan vastauksiin, on mahdollista, että yleisesti tunnetut organisaatioiden tai yksittäisen asiantuntijan mielipiteet ovat tunnistettavissa analyysiosioista.

Kun aineisto käsitellään ilman suoria henkilöviittauksia, aineiston laatu paranee (Puusniekka ja Saaranen-Kauppinen 2009). Haastateltavat kokevat voivansa puhua vapaammin. Haastateltaville on annettu myös mahdollisuus kertoa, mikäli he eivät halua, että heidät pystyy yhdistämään kontekstin perusteella johonkin sanomaansa asiaan. On myös otettava huomioon, että huolimatta anonymiteetista, haastateltavat ovat kuitenkin voineet jättää kertomatta joitakin näkemyksiään.

Asiantuntijahaastatteluiden nauhoittaminen parantaa osaltaan aineiston laatua (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2009). Näin ollen aineisto saadaan litteroitua tekstimuotoon, joka osaltaan sujuvoittaa aineiston analysointia. Äänitetyt ja tekstimuotoon litteroidut haastatteluaineistot mahdollistavat myös myöhemmin aineistoon palaamisen.

Huolimatta siitä, että tämän tutkielman aiherajaus on tehty yhdessä Liikenneviraston kanssa, ja työn teko hetkellä olen toiminut virkasuhteessa. Olen kuitenkin pyrkinyt säilyttämään objektiivisuuteeni. Kuten aiemmin mainitsin, arvioijan näkökulma on usein juuri objektiivinen (Temmes 2004). Sivustakatsojan puolueeton näkökulma parantaa tutkimustulosten laatua, mutta täydellinen puolueettomuus ei kuitenkaan ole mahdollista (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2009). Tulosten muodostamisessa olen pyrkinyt myös olemaan mahdollisimman objektiivinen saadakseni realistisen kuvan kehitystä vaativista toimenpiteistä. Kehittävä arviointi mahdollistaa kantaa ottavien johtopäätösten sekä kehittämisehdotusten esittämisen (Räisänen 2005). Pyrin ottamaan kantaa siihen, kuinka MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuus on onnistunut.

6 MAL-sopimuksien tavoitteiden tunnistaminen vaikuttavuuden arviointia varten

Yhdyskuntasuunnitteluprosessi alkaa aina tavoitteiden asettamisesta. Suunnittelijan tulee määritellä tavoitteet, joita suunnitelmalla pyritään edistämään (Hall & Tewdwr-Jones 2011). Myös MAL-sopimuksissa on esitetty tavoitteet, joita pyritään edistämään sopimuksissa mainituilla toimenpiteillä. MAL-rahalla toteutettavien hankkeiden tulisi myös edistää sopimuksissa esitettyjä tavoitteita. Sopimusosapuolet sitoutuvat sopimuksen solmimisella edistämään yhdessä määriteltyjä seudullisia tavoitteita.

6.1 Tavoitteiden tunnistaminen

Tämän työntarkastelun kohteena olevien nykymuotoisten MAL-sopimusten tavoitteiden pohjana toimivat valtioneuvoston kaupunkiseutu- ja metropolipolitiikan linjaukset PARAS-lainsäädännön toteutumisesta koskevan selonteosta (Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015). MAL-sopimusten uudistaminen oli Juha Sipilän hallitusohjelman toteuttamissuunnitelman kärkihankelistalla kilpailukyvyn edistäjinä. Tämän seurauksena kauden 2016–2019 MAL-sopimukset.

Ympäristöministeriön (Maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset (2016) mukaan MAL-sopimuksilla tuetaan kaupunkiseutujen kuntien sekä kuntien ja valtion välistä yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Sopimusmenettelyn tavoitteena on parantaa kaupunkiseutujen toimivuutta ja kilpailukykyä sekä kuntien tasapuolista kehittämistä. Sopimuksissa nimitetyt tavoitteet vaihtelevat hieman kaupunkiseutujen välillä. Jokaisen seudun alueella kuitenkin toistuvat samat teemat tavoitteiden osalta. Tämä viittaa siihen, että niiden pohjalla ovat pitkälti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (Kanninen 2016).

Jokaisella seudulla sopimuksilla pyritään eheyttämään yhdyskuntarakennetta. Se voi todellisuudessa kuitenkin tarkoittaa hyvin erilaista yhdyskuntarakenteen kehitystä. Koska seutujen kehitysvaiheet ja erityispiirteet poikkeavat toisistaan, on ymmärrettävää, että esimerkiksi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on tunnistettu juuri kyseisen seudun kannalta oleellimmat tekijät. Myös esimerkiksi seutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmat, maankäyttösuunnitelmat ja muut strategiset linjaukset luovat perustan MAL-sopimuksien seudullisille tavoitteille (Helsingin seudun MAL-sopimus 2012–2015).

MAL-sopimuksien tavoitteiden pohjalla ovat pitkälti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (Kanninen 2016). Kuten jo aiemmin mainitsin, MAL-sopimuksien perustana on valtion ja kaupunkiseutujen yhteinen tavoite kehittää seutujen maankäyttöä, asumista ja liikennettä vuorovaikutuksessa keskenään sekä yhdenmukaisesti. Sopimusten yleisinä tavoitteina on mainittu muun muassa kilpailukyvyn ja toiminnallisuuden vahvistaminen tasapuolisesti niin seudun sisällä kuin seutujen välillä (Maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset 2016).

Tällä työllä pyrin selvittämään ohjaavatko asetetut tavoitteet riittävästi suunnittelua. Lampinen kiinnittää väitöskirjassaan (2015) huomiota myös siihen, että on tärkeä pohtia vaikuttavatko tavoitteet riittävästi todelliseen suunnitteluun. On syytä pysähtyä pohtimaan, ovatko MAL-sopimuksissa esitetyt tavoitteet olleet riittävästi mukana konkreettisessa suunnittelussa. Mikäli eivät, niin minkä takia? Esimerkiksi hankeliston laatiminen tapahtuu perinteisesti hyvin pienen asiantuntijajoukon sisällä. Edes sopimuksen kaikki hyväksyjät eivät välttämättä ole tietoisia hankelistojen perusteista saatikka hankelistojen sisällöstä.

Erityisenä selvityksen kohteena olevat pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet ovat suurimmaksi osaksi konkreettisia liikenteen infrastruktuurihankkeita. Niille ei ole tyypillistä samanlainen tavoitteiden asettaminen kuin muulle yhdyskuntasuunnittelulle (Hall & Tewdwr-Jones 2011). Esimerkiksi maanteiden varteen toteutettavia kevyen liikenteen väyliä suunniteltaessa pyritään edistämään kestävästä liikkumisesta. Kyse on kuitenkin nimenomaan maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) suunnittelun yhdistävästä laajemman tason strategisesta suunnittelusta, joka nimenomaan pyrkii edistämään seudullisia tavoitteita. MAL-sopimuksia voidaan kutsua monitavoitteisiksi, kun ne pyrkivät edistämään yhtä aikaa monia seudullisia tavoitteita. Lampinen (2015) pitää juurikin MAL-suunnitelmia monitavoitteisuutena. On tärkeää, että MAL-sopimusmenettelyyn liittyvät hankkeet ja muut edistettävät toimenpiteet ovat sellaisia, että ne vievät seudullisia tavoitteita eteenpäin.

Tampereen tuoreimman sopimuksen liitteissä on esitetty MAL-hankkeille kolme kriteeriä, joka näkyvät alla. Kyseisiä kriteereitä on sopimuksen mukaan käytetty MAL-hankkeita valittaessa, haastatteluaineistosta tulisi siis nousta esille nämä alla mainitut reunaehdot. Tampereen kaupunkiseudun sopimuksen liitteenä olevan listauksen (Valtion ja Tampereen... 2016: 15) perusteella Tampereen kaupunkiseudulla hankkeille tulisi löytyä helposti hyvät perusteet asiantuntijahaastatteluita tehdessä:

1. ”Hankkeen tulee toteuttaa Rakennesuunnitelmaa 2040 ja liittyä MAL-sopimuksessa esitettyyn tavoitteeseen tai toimenpiteeseen.”
2. ”Hankkeen tulee edistää liikkumistapojen muutosta sekä kävelyn, pyöräilyn tai joukkoliikenteen käyttöä.”
3. ”Hankkeen tulee tukea maankäytön kehittymistä luomalla edellytyksiä sujuvalle ja turvalliselle liikkumiselle.”

Muiden kaupunkiseutujen sopimuksissa ei ole esitetty pienille kustannustehokkaille liikennehankkeille samanlaisia reunaehtoja kuin Tampereen kaupunkiseudulla. Helsingin kaupunkiseudun sopimuksessa (2016: 5) on esitetty kuusi teemaa, millä pyritään edistämään liikennejärjestelmän toimivuutta ja turvallisuutta: ”kävely ja pyöräily, joukkoliikenne ja liityntäpysäköinti, logistiikan yhteydet ja palvelut, tiivistyvän maankäytön tukeminen ja meluntorjunta”.

Turun ja Oulun kaupunkiseutujen MAL-sopimuksissa viitataan (Valtion ja Turun... 2016; Valtion ja Oulun... 2016) rakennemallien konkretisoitiin. Sopimusten pohjana toimii siis kaupunkiseuduilla laaditut rakennemallit.

6.2 MAL-sopimuskauden tavoitteet 2016–2019

Kaikkien kaupunkiseutujen MAL-sopimuksissa on esitetty keskeiset tavoitteet. Tässä luvussa esitän tunnistamani keskeiset tavoitteet MAL-sopimuksista. Tavoitteet on listattu alla olevaan taulukkoon. Tämän jälkeen erittelen kaupunkiseuduittain sopimuskauden 2016–2019 tavoitteita tarkemmin.

Taulukko 1. MAL-sopimusten 2016-2019 ensisijaiset tavoitteet kaupunkiseuduittain (Rand 2018).

Helsinki	toiminnallinen kaupunkiseutu eheä yhdyskuntarakenne toimiva liikennejärjestelmä digitalisaatio yhteisvastuullinen asuntopolitiikka
Tampere	eheä yhdyskuntarakenne kestävä liikkuminen digitalisaatio
Turku	toiminnallinen kaupunkiseutu eheä yhdyskuntarakenne kestävä liikkuminen digitalisaatio kilpailukyky
Oulu	toiminnallinen kaupunkiseutu eheä yhdyskuntarakenne kestävä liikkuminen digitalisaatio kilpailukyky taloudellinen ja toimiva liikennejärjestelmä

Kuten yllä olevasta taulukosta voi havaita, tavoitteet ovat jokaisella seudulla melko samanlaisia. Kaikkien MAL-kaupunkiseutujen tavoitteet ovat samantapaisia. Kaupunkiseuduista halutaan kehittää aiempaa toimivampia ja kestävään liikkumiseen tukeutuvia (kuva 4).

Helsingin kaupunkiseutu on koko Suomen kilpailukyvyn kannalta tärkeä alue ja sen kehittäminen on erityisen tärkeää koko valtiolle. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että Helsingin kaupunkiseutu saa sekä muuta kautta että MAL-sopimuksen välityksellä enemmän valtionavustuksia kuin muut kaupunkiseudut. Kyseisellä seudulla kaupunkimaiset tavoitteet ulottuvat kauaksi keskustaajaman ulkopuolelle. Helsingin kaupunkiseudulla MAL-sopimuksen keskeiset seudulliset tavoitteet ovat seuraavat:

”Sopimuksen keskeisiä tavoitteita ovat koko toiminnallisen kaupunkiseudun eheä yhdyskuntarakenne, yhteisvastuullinen asuntopolitiikka ja toimiva liikennejärjestelmä” (Valtion ja Helsingin... 2016: 2)

Tampereen kaupunkiseudun sijainti on keskeinen koko valtakunnallisen liikenneverkon kannalta. Tämä tekee kaupunkiseudusta potentiaalisen kehittyä vieläkin kilpailukykyisemmäksi. Tuoreimmassa MAL-sopimuksessa korostuvat joukkoliikenteeseen ja kestävään liikkumiseen panostaminen. Seudulla on tunnistettu se, että kulkutapajakauman muuttaminen edellyttää muitakin kuin infrastruktuuri-investointeja. Tampereen kaupunkiseudulla keskeiset seudulliset tavoitteet ovat seuraavat:

”Sopimuksen tavoitteena on, että kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne eheytyy ohjaamalla asumista, työpaikkoja ja palveluja nykyiseen rakenteeseen, keskustoihin ja joukkoliikennevyöhykkeille asemakaavoituksen sekä täydennysrakentamista tukevien toimenpiteiden avulla. Liikennejärjestelmää ja kaavoitusta ohjataan kestävästä liikkumisen edistämiseksi ja hyvien joukkoliikennevyöhykkeiden hyödyntämiseksi. Tietoon perustuvien digitaalisten liikennepalvelujen syntymistä edistetään ja testataan erilaisilla kokeiluilla. Vaihtoehtoisten energiamuotojen käyttöä joukkoliikenteessä lisätään. Osapuolet nostavat kestävien kulkutapojen palvelutasoa ja mahdollistavat digitaalisten palvelujen syntymistä käyttäjille henkilö- ja tavaraliikenteessä.” (Valtion ja Tampereen... 2016: 4)



Kuva 4. Kestävää liikkumista ja väestön kulkutapatottumuksia voidaan edistää esimerkiksi Pohjoisbaanan kaltaisilla ratkaisuilla (Rimpiläinen 2018).

Turun kaupunkiseutu on poikkeuksellinen, koska kuntarajat ovat hyvin lähellä toisiaan. Näin ollen tiivis yhdyskuntarakenne ulottuu myös muiden kuntien alueelle. Yhdyskuntarakenteen tiiviystä huolimatta kaupunkimaiset tavoitteet eivät todellisuudessa ulotu kaikkiin kuntiin. Sopimuksessa todetaan seuraavaa:

”Liikennejärjestelmää ja kaavoitusta ohjataan siten, että se mahdollistaa kestävästä liikumisen edistämisen ja hyödyntää olemassa olevia ja tulevia hyviä joukkoliikenneväyhykkeitä. Vaihtoehtoisten energiamuotojen käyttöä joukkoliikenteessä lisätään. Kestävien kulkumuotojen houkuttelevuutta lisätään ja edistetään tietoon perustuvien digitaalisten palvelujen syntymistä käyttäjille henkilö- ja tavaraliikenteessä.” (Valtion ja Turun... 2016: 5)

”Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa toiminnallisen kaupunkiseudun ja kasvuväyhykkeen kilpailukykyä, elinvoimaisuutta ja toimivuutta. Sopimuksella parannetaan uusiutuvan elinkeinorakenteen kehittymisedellytyksiä, palveluiden ja työpaikkojen saavutettavuutta, elinympäristön viihtyisyyttä ja sosiaalista kestävyttä mm. yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen tähtäävillä toimenpiteillä” (Valtion ja Turun... 2016: 5)

Oulun kaupunkiseutu poikkeaa muista MAL-kaupunkiseuduista. Ensinnäkin sen sijainti kauempana muista MAL-kaupunkiseuduista asettaa seudulle omat haasteensa. Toisaalta seudulla on tehty kuntaliitoksia, mitkä vaikuttavat seudulliseen rakentamiseen. Kaupunkimainen yhdyskuntarakenne ei ulotu kovin pitkälle Oulun keskustasta. Sopimuksessa todetaan seuraavaa:

”Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa toiminnallisen kaupunkiseudun kilpailukykyä, elinvoimaisuutta ja toimivuutta. Sopimuksella parannetaan palveluiden ja työpaikkojen saavutettavuutta, elinympäristön viihtyisyyttä ja sosiaalista kestävyttä mm. yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen tehtävillä toimenpiteillä. Liikennejärjestelmää kehitetään taloudellisuus ja turvallisuus huomioiden. Kestävää liikkumista vahvistetaan parantamalla jalankulun, pyöräilyn ja joukkoliikenteen olosuhteita sekä kehittämällä ja hyödyntämällä älyliikenteen keinoja ja liikkumisen digitaalisia palveluita.” (Valtion ja Oulun... 2016: 6)

Kaupunkiseutujen tavoitteet ovat jokaisella MAL-kaupunkiseudulla hyvin samantapaiset huolimatta siitä, että kaupunkiseudut eroavat hyvin paljon toisistaan. Tavoitteita ei kuitenkaan voida edistää aivan saman tyyppisillä asioilla jokaisella seudulla, vaan on otettava huomioon jokaisen seudun omat ominaispiirteet ja kehitystä vaativat osa-alueet.

7 Asiantuntijahaastatteluiden tuloksia

Tätä työtä varten on haastateltu MAL-sopimusosapuolia edustavia asiantuntijoita. Haastatellut asiantuntijat edustavat kattavasti MAL-kaupunkiseutuja ja niitä edustavia osapuolia. Asiantuntijoiden haastattelut on suoritettu huhtikuun 2018 aikana. Haastatteluaineisto kattaa yhteensä 22 haastattelun asiantuntijan näkemykset. Yhteensä haastatteluja suoritettiin 19 kappaletta, joista 3 toteutettiin parihaastatteluna.

7.1 Seututason yhteistyön lisääntyminen

Kuten aiemmissakin selvityksissä koskien MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuutta (esim. Ojaniemi 2014; Kosonen & Mäntysalo 2016), suurin osa haastatelluista asiantuntijoista näki MAL-sopimusmenettelyn edistäneen seudun toimijoiden välistä yhteistyötä huomattavasti. Muutama asiantuntija ei osannut ottaa kantaa yhteistyön lisääntymiseen MAL-sopimusmenettelyn seurauksena. Tätä he perustelivat omalla aktiivisuudellaan seudullisen suunnittelun parissa. Kaikki haastatellut asiantuntijat suhtautuivat sopimusmenettelyyn kuitenkin hyvin positiivisesti. Moni haastateltava mainitsi kysymättä toivovansa kovasti sopimusmenettelyn jatkumista. Ojaniemen (2014) sekä Kososen ja Mäntysalon (2016) raporteista käy ilmi myös toive jatkumisesta.

Koko MAL-prosessia eli sopimuksen laadintaa, solmimista ja seurantaa pidetään hyvänä konkreettisen vuorovaikutuksen lisääjänä. Osapuolet istuvat saman pöydän äärelle ja niin sanotusti ovat pakotettuja pääsemään yhteisymmärrykseen seudun tulevaisuudesta ja tavoitteita edistävästä toimenpiteistä. Tämän katsottiin ajavan väistämättä yhteistyön tiivistymiseen. MAL-sopimusmenettely toimii näennäisenä torina, jossa eri toimijat kokoontuvat keskustelemaan näkökulmistaan ja niistä pyritään muodostamaan yksi yhteinen näkökulma. Myös pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet sekä muut sopimukseen liittyvät hankkeet ja keskustelun avaukset koettiin hyvinä vuorovaikutuksen edistäjinä. Esimerkiksi useammassa haastattelussa mainittiin, että konkreettisesti hankelistoja kootessa tullaan tietoisiksi myös muiden kuntien hankkeista. Omille hankkeille on esitettävä seudullisia perusteita. Monet haastattelemani henkilöt totesivat, että MAL-prosessissa osapuolet eivät voi ajatella ainoastaan omaa etuaan ja että keskustelun kautta muodostuu eräänlainen seudullisen edun ymmärtäminen. MAL-prosessissa osapuolet eivät voi ajatella ainoastaan omaa etuaan ja keskustelun kautta muodostuu seudullisen edun ymmärtäminen.

MAL-sopimusten koettiin luovan seudun toimijoille keskustelualustan, missä voidaan keskustella näkökulmista ja muodostaa sen perusteella yhteinen näkemys. Sama havainto on tehty Suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusten valtio-osapuolen valmisteluryhmän loppuraportissa (Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015). Haastateltavien kuvaukset MAL-sopimusmenettelystä, olivat Kannisen väitöskirjassaan (2017) kuvaileman vaihdon vyöhykkeen kaltaisia. MAL-sopimusmenettelyn kautta toimijat vaihtavat ajatuksiaan ja pyrkivät muodostamaan yhteisen näkemyksen asioista. Helsingin seudulla MAL-sopimusten nähtiin muodostaneen toimijoiden välille yhteisen kielen, mistä Kanninen (2017) mainitsee myös vaihdon vyöhykkeen yhteydessä. Jokainen toimija niin sanotusti puhuu omaa kieltään ja yhteistyön kautta pyritään muodostamaan niin sanottu ohut yhteinen ymmärrys.

MAL-sopimusmenettelyyn liittyvät kokoukset ja työpajat koettiin tärkeiksi yhteistyön alustoiksi. Kokouksissa ja työpajoissa tapaa sellaisten organisaatioiden edustajia joita ei muutoin tapaisi välttämättä koskaan. Esimerkiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ja ELY-keskukset edustavat kumpikin valtiota, mutta niiden välinen vuorovaikutus on varsin vähäistä. Haastattelemani toimijat mainitsivat, että MAL-sopimusmenettelyn kautta myös valtiota edustavat osapuolet tapaavat ja näin tullaan tietoisiksi myös muiden valtion osapuolten näkökulmista.

MAL-sopimusmenettelyn nähtiin kaikilla tarkasteltavilla seuduilla edistäneen yhteistyön ilmapiiriä. Kaikki osapuolet tulevat seurantakokouksiin positiivisella mielellä. Lähtökohtaisesti osapuolet vaikuttavat myös sitoutuneen sopimukseen kirjattuihin tavoitteisiin ja tavoitteiden edistämiseen suhtaudutaan tarpeellisella vakavuudella. Toki yhteistyön ilmapiiriin mainittiin vaikuttavan myös henkilökemiat. Kaiken kaikkiaan yhteistyön nähtiin kaikilla seuduilla tapahtuvan kuitenkin hyvässä hengessä ja yhteisymmärryksessä. Tätä MAL-sopimuksia leimaavaa myönteistä ilmapiiriä voi pitää mielenkiintoisena seikkana. Koska ilmapiiriä kuvattiin yhteistyöhaluiseksi, toimi se myös yhtenä keskeisenä perusteena kaupunkiseutujen rajaukselle. Kaikki kaupunkiseutujen kunnat kokevat siis sopimuksella edistettävät asiat tärkeiksi myös itselleen ja haluavat näin ollen olla mukana sopimuksessa.

Oulun kaupunkiseudulla 2000-luvun alussa toimineen Oulun seutuorganisaatio nähtiin käynnistäneen kuntien välisen aktiivisen yhteistyön. Ennen MAL-sopimuksia toiminut Oulun seutuorganisaatio päätti toimintansa vuonna 2013 kokeilulain loppumisen seurauksena. Eräs haastateltava kuvasi MAL-sopimusmenettelyn tulleen ikään kuin tilauksesta seutuorganisaation toiminnan päätyttyä varmistaen yhteistyön jatkumisen. Kaikki Oulun kaupunkiseutua edustavat asiantuntijat näkivät erityisesti Oulussa kuntien välisen yhteistyön olleen hyvin vahvaa jo ennen MAL-sopimusmenettelyä. Kaksi haastateltavaa korosti Oulun kaupunkiseudun yhteistyötä poikkeuksellisen vahvaksi muihin MAL-seutuihin verrattuna. Tämän näkökulman he perustelivat viittaamalla seudullisen yhteistyön pitkään perinteeseen. Haastatteluvastauksissa korostuivat Oulun seudulla jo aiemmin hyvin toiminut yhteistyö. MAL-sopimusmenettelyn nähtiin kuitenkin lisänneen etenkin valtion ja kuntien välistä yhteistyötä. Sopimusmenettely nähtiin siis hyödylliseksi valtion ja seudun välisen yhteistyön tiivistäjänä ja seudullisen yhteistyön jatkumisen turvaajana.

Muutama haastateltavista korosti, että tasapuolisuus on MAL-työssä tärkeintä. MAL-sopimusmenettelyssä kaikkien osapuolien koettiin olevan tasavertainen eikä kenenkään etua koettu korostetun yli muiden. Valtion antaa usein erityishuomiota suurimmille kunnille, minne kohdistuu suurin väestönkasvun paine. Kehyskunnat jäävät usein puolestaan vähemmälle huomiolle esimerkiksi valtion avustusten osalta. MAL-sopimusmenettelyn yhdeksi tärkeimmistä tekijöistä nähtiin se, että kyseisen prosessin kautta valtio näkee kaikki kunnat yhdenvertaisina. Kaupunkiseutujen strategista suunnittelua edistävät sopimukset keskittyvät koko seudun kehittämiseen. Sopimusmenettelyn kautta myös pienemmillä kunnilla on paremmat mahdollisuudet saada valtiolta avustusta hankkeisiinsa MAL-raham tai muiden sopimukseen kirjattavien myönnytyksien kautta. MAL-sopimusmenettely katsottiin siis erityisen tärkeäksi yhteistyön alustaksi siksi, että myös pienemmät kunnat pääsevät osallistumaan yhteistyöhön kaupunkiseuduilla tämän kautta.

Osa ympäryskuntia edustavista asiantuntijoista näki MAL-prosessin tärkeänä oppimisen paikkana. Pidän tätä mielenkiintoisena seikkana. Pienemmissä kunnissa osaaminen on usein rajallista. Tämän takia pienempien kuntien asiantuntijat kokivat erityisen tärkeäksi päästä keskustelemaan muiden organisaatioiden asiantuntijoiden kanssa ja sitä kautta kehittämään omaa osaamistaan. Kehyskunnat näkivät MAL-sopimuksen vahvuudeksi myös sen, että sitä kautta on mahdollisuus saada valtion huomiota kohdistettua omalle alueelle ja rahoitusta itselle tärkeisiin hankkeisiin. Rahoituksella ei viitattu ainoastaan MAL-rahalla toteutettaviin hankkeisiin. Myös sopimukseen kirjattavat isommat ja seudullisesti merkittävämmät hankkeet sekä muut keskustelunavaukset nähtiin yhtä houkuttelevina.

Huolimatta positiivisesta suhtautumisesta koskien MAL-sopimusmenettelyä, yhteistyössä katsotaan olevan yhä edelleen parantamisen varaa ja kehittämistä vaativia osa-alueita. Haastatteluista nousi esille esimerkiksi myös yhteisymmärryksen muodostumista koskevat haasteet. Vaikka muodostetaan yhteinen näkemys asioista ja koetaan olevan yhteisymmärryksessä, niin toimenpiteistä ja niiden aikajänteestä ei kuitenkaan olla samaa mieltä. Esimerkkinä mainittiin, että periaatteessa toimenpiteistä ollaan samaan mieltä, mutta kunta ja valtio eivät ole yksimielisiä jonkin hankkeen laadullisista tekijöistä. Esimerkkinä esitettiin, että ei olla samaa mieltä siitä millaisin keinoin pyörätietä pitäisi parantaa. Kunta ja valtio ovat eri mieltä mitä tarkoittaa pyörätien parantaminen. Toinen osapuoli käsittää sen päällysteen uusimisena ja toinen puolestaan tien leventämisenä päällysteiden uusimisen lisäksi. Nämä ristiriidat yhteisymmärryksessä koettiin johtuvan osaltaan rajallisesta valtion budjetista sekä ongelmista kohdistaa rahoitusta kunnan katuverkolle.

Tehtyjen asiantuntijahaastattelujen sisältö vahvistaa MAL-sopimusmenettelyn toiminnan vaihdon vyöhykkeenä (ks. myös Kosonen & Mäntysalo 2016). Vaihdon vyöhykkeelle on tyypillistä, että vaikka on muodostettu yhteinen ymmärrys, eivät osapuolet ymmärrä näkökulmaa täysin samalla tavalla (Kanninen 2017). Kuten aiemmin totesin, haastateltavat kertoivat yhteisymmärryksen löytyvän helposti. Seurantakokouksissa kaikki ovat yhtä mieltä niistä tavoitteista, mitä pyritään edistämään. Mutta yhteistä ymmärrystä siitä, millaisin toimenpitein esimerkiksi edistetään yhdyskuntarakenteen tiivistämistä, ei kuitenkaan kyetä muodostamaan. Muutaman haastateltavan mukaan hyvästä yhteisymmärryksestä huolimatta kunnat kuitenkin ajavat usein vielä omaa kuntaansa eniten hyödyttävää hankevaihtoehtoa ja yrittävät saada sopimukseen kirjattua oman kunnan kannalta tärkeitä asioita.

Erityisesti kuntien ja valtion välisen yhteistyön nähtiin lisääntyneen MAL-sopimusmenettelyn kautta kaikilla MAL-kaupunkiseuduilla. Etenkin Oulun kaupunkiseudulla koettiin seudun ja valtion välisen yhteistyön tiivistyneen MAL-sopimuksien myötä. Tämä käy ilmi esimerkiksi tästä lainauksesta:

”siinä mielessä tämä on parantunut, että on tullut suoraa vuorovaikutusta ministeriöiden kanssa MAL-sopimuksen kautta, kun sopimukset tehdään eri ministeriöiden ja seudun kuntien välille, siten tämä seurantakin tapahtuu ministeriön edustajien tasolla”

Eräs haastateltava viittasi siihen, että Oulun kaupunkiseudun sijaitessa kaukana valtion poliittisesta päätösvallasta, jolloin suora vuorovaikutus esimerkiksi ministeriöiden kanssa ei onnistu helposti. Alla olevan haastattelulainauksen perusteella, MAL-sopimusmenettely on parantanut kuntien ja valtion välistä yhteistyötä Oulun seudulla. Ministeriöt ovat MAL-sopimusmenettelyn kautta velvoitettuja osallistumaan sopimuksen valmisteluun sekä seurantaan.

"Täältä pohjoisesta on aina vähän pidempi matka sinne etelään, Helsinki voi pitää ministeriöiden kanssa joka päivä vaikka kokouksia, siksi tämä prosessi on ollut meille tärkeä"

Näin ollen kaupunkiseudut ovat olleet tyytymättömiä yhteistyöhön valtion kanssa ennen MAL-sopimusmenettelyä. Kasvanut yhteistyö valtion kanssa koettiin kaupunkiseuduilla hyvin positiivisena asiana. Kaupunkiseudun kuntien ja kuntien välisen yhteistyö voidaan siis todeta tiivistyneen nimenomaan MAL-sopimusmenettelyn kautta. Toisaalta valtiota sopimusosapuolena kritisoitiin myös siitä, että valtiolta puuttuu usein aito osallistuminen. Kritiikkiä esitettiin erityisesti siitä, että valtion osallistuminen jää usein vain puheen tasolle niin toteutuksen kuin rahoituksenkin osalta. Eräs haastateltava näki ongelmaksi valtion toimijoiden monikasvoisuuden. Eri ministeriöt eivät keskustele riittävästi keskenään. Esimerkkinä tästä haastattelussa mainittiin, että Metsähallitus ei myy keskeisellä sijainnilla sijaitsevaa maata, vaikka sopimuksessa on sitouduttu edistämään asuntotuotantoa juuri kyseiselle alueelle. Valtion eri sopimusosapuolilta siis toivottiin parempaa vuoropuhelua sisäisesti. Ongelma on se, että tieto sovituista asioista ei saavuta kaikkia osapuolia. Tämä voi olla esteenä toimenpiteiden edistämiseksi. Myös keskuskunnissa todettiin ajoittain ilmenevän sama ongelma. Isojen kaupunkien organisaatiot ovat myös niin isoja, että tieto ei saavuta kaikkia asianomaisia.

Valtiota kritisoitiin myös siitä, että luvattua rahaa ei löydy hankkeisiin. Tällöin merkittäviä asioita voi jäädä toteuttamatta. Toivomuksena oli, että kaikki osapuolet pystyisivät sitoutumaan paremmin sopimuksessa esitettyihin toimenpiteisiin, joilla pyritään edistämään seudun kehityksen kannalta oleellisia tavoitteita. Haastattelussa esitettiin, että sopimukseen kirjatuista asioista on tärkeää pitää kiinni. Myös niihin käytettäväksi sovittu rahoitus tulee järjestyä.

Haastateltavat näkivät tärkeänä, että maankäyttöä ja liikennettä suunnitellaan vuorovaikutuksessa keskenään. Maankäytön ja liikenteen suunnittelun nähtiin integroituneen vähitellen paremmin yhteen. Seuduilla nähdään seudun kehittymisen kannalta tärkeänä, että maankäytön ratkaisut ja liikenteen ratkaisut palvelevat toisiaan. Haastateltavat näkivät maankäytön ja liikenteen suunnittelun toimivan jo melko hyvin vuorovaikutuksessa keskenään. Lisäksi MAL-sopimusten nähtiin edistäneen osaltaan yhteistyötä maankäytön ja asumisen strategisten linjausten sekä yhteisten tavoitteiden asettamisessa.

Haastattelujen perusteella suoranaisestä yhteissuunnittelusta ei kuitenkaan voida vielä millään kaupunkiseudulla puhua. Mutta MAL-sopimusten myötä lisääntyneet yhteishankkeet, koettiin yhteistyötä merkittävästi edistäviksi. Seuduilla tiedostettiin liikenteen ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutuksen tärkeys, vaikka vuorovaikutuksen ei vielä koettukaan olevan riittävää.

7.2 MAL-sopimukset osana suomalaista suunnittelujärjestelmää

MAL-sopimus koettiin hyvänä lisänä suomalaiseen suunnittelujärjestelmään. Haastateltavat näkivät MAL-sopimukset yhtenä työkaluna seudulliselle suunnittelulle. Muutama haastateltava totesi MAL-työn vievän aikaa muulta suunnittelutyöltä, mutta koki prosessin myötä syntyvän yhteisen tahtotilan kuitenkin kaiken vaivan arvoiseksi. Huolimatta siitä, että sopimusmenettely tuo jonkin verran lisätyötä, suhtauduttiin MAL-prosessiin kuitenkin hyvin positiivisesti. Helsingin seudulla nostettiin esiin Helsingin seudun liikenteen vahva osallistuminen erityisesti liikenteen osalta MAL-prosessiin. Vastaavan toimijan puuttuminen maankäytön sektorilta aiheuttaa resurs-sipulan maankäytön asiantuntijoista. Haastateltavat katsoivat, että sitoutuminen vaati täysipäiväisesti asiaan sitoutumista. Sen ei todettu kuitenkaan ole mahdollista seudullisen maankäytön toimijan puuttuessa.

Yleisesti ongelmaksi nostettiin MAL-sopimuksien lyhytjänteisyys. Ojaniemen (2014) nostaa esille saman asia. Moni asiantuntija nosti esiin sen, että tällä hetkellä MAL-sopimus on ikään kuin katkolla aina uuden hallituskauden alkaessa. Tavoitteiden pitkän tähtäimen edistämiseksi nähtiin elinehdoksi sopimusten jatkuvuuden turvaaminen. Etenkin maakunta uudistuksen ja maankäyttö- ja rakennuslain muutosten ollessa vireillä, esitettiin toiveita sopimusmenettelyn jatkumisen takaamiseksi. Myös Kosonen ja Mäntysalo (2016) peräänkuuluttavat MAL-sopimusmenettelyn pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta. Pitkän tähtäimen tavoitteet edellyttävät myös pitkäjänteistä suunnittelua.

Sopimuksellisuuden katsottiin olevan toimiva etenkin sen takia, että ”jostain syystä MAL-prosessissa ollaan onnistuttu välttämään byrokratia.” Vaikka MAL-sopimusmenettely lisää kokouksia ja vie näin resursseja muulta työtä, niin sopimusmenettely koettiin lähtökohtaisesti kuitenkin varsin vapaamuotoiseksi. Byrokratian välttämällä viitattiin suomalaiseen suunnittelujärjestelmään, jossa esimerkiksi jokainen kaavataso käy läpi pitkän prosessin ennen varsinaista hyväksymistä. MAL-sopimusmenettelyn todettiin olevan toimiva tässä suhteessa. Sen avulla muutoksiin reagoinnin koettiin olevan muuta suunnittelujärjestelmää nopeampaa kuten alla olevasta haastateltavan kommentista käy ilmi. Tällä viitattiin Euroopan unionin asettamiin energia ja ilmastotavoitteisiin. Normaalin suunnitteluprosessin kautta asioiden käyntäntöön vieminen todettiin kestävän jopa kymmeniä vuosia.

”pystyy nopeammin haasteisiin vastaamaan sopimalla kuin se, että aina kierretään lainsäädännön tai varsinkaan jonkun valitusmenettelyn kautta”

Neljän vuoden sopimusjaksoa siis pidettiin pääsääntöisesti riittävänä. Mikäli sopimuskauden pituus olisi lyhyempi, ei tavoitteiden edistämiseksi ehdittäisi tehdä riittävästi toimenpiteitä. Toisaalta pidempikestoisen sopimuksen ongelmana pidettiin sitä, että silloin sopimusmenettelystä katoaisi sen kyky reagoida toimintaympäristössä nopeasti tapahtuviin muutoksiin. Osa haastateltavista näki, että sopimuskausi voisi olla vuoden tai kaksi pidempi. Nykyisin jokainen uusi hallitus päättää MAL-sopimusmenettelyn jatkamisesta ja siihen kohdistuvasta rahoituksesta, joten sopimuskauden pituuden on oltava synkronoitu hallituskauteen. Sopimuskauden pidentäminen siis edellyttäisi todennäköisesti lakiin kirjausta, jotta se ei olisi riippuvainen hallituskausista.

Haastatellut asiantuntijat olivat vahvasti sitä mieltä, että MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää taata jatkuvuus. Sopimusmenettelyn jatkuminen voitaisiin turvata asiantuntijoiden mukaan jonkinlaisella virallistamisella. Toisaalta samaan aikaan toivottiin, että sopimusmenettelyyn ei kytkeytyisi lisää byrokratiaa ja että joustava sopiminen onnistuisi edelleen. Mikäli MAL-sopimusmenettelyssä olisi enemmän niin sanottua turhaa byrokratiaa, katsottiin sen vievän silloin liian paljon aikaa osapuolilta. Tämä koettiin edellyttävän sopimuskauden pidentämistä, joka poista MAL-sopimusmenettelyn kyvyn reagoida nopeasti muutoksiin. Lakiin kirjaamisen myötä sopimuksen vapaamuotoisuuden nähtiin myös häviävän.

7.3 Käsitykset MAL-sopimusmenettelyn ja siihen liittyvien hankkeiden vaikuttavuudesta

Haastatellut asiantuntijat mieltävät MAL-sopimusmenettelyn kaupunkiseututasoiseksi yhdyskuntasuunnittelun apuvälineeksi. Asiantuntijoiden puheissa korostui, että MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuus tulisi olla ennen kaikkea yhteistyötä lisäävä. Koska MAL-sopimusmenettely ajavaa sopimusosapuolet väistämättä yhteistyöhön erilaisten kokouksien ja yhteishankkeiden kautta, nähtiin MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuuden olevan riittävää. Koko prosessi nähtiin onnistuneena sen takia, että sen seurauksena yhteistyö on tiivistynyt. Kaikki muu sopimusmenettelystä tuleva vaikuttavuus nähtiin lähinnä hyvänä lisänä.

Haastateltavat olivat lähes yksimielisiä siitä, että koko sopimusmenettelyn vaikuttavuus on kaupunkiseututasoista. Asiantuntijoiden käsitykset kaupunkiseututasoisesta vaikuttavuudesta kuitenkin erosivat toisistaan. Osa haastateltavista koki, että MAL-sopimuksien vaikuttavuus tulee keskittyä kehityksen ydinalueille eli esimerkiksi asemakaavoitetulle alueelle. Osa puolestaan näki, että MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuus tulee ulottua koko seudun alueelle.

MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus miellettiin melko konkreettisesti. Etenkin pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden vaikuttavuus miellettiin pitkälti paikalliseksi. Reittimäisillä hankkeilla koettiin olevan myös laajempia vaikutuksia.

Mielipiteet siitä mihin hankkeiden vaikuttavuus tulisi kohdistua, erosivat myös. Muutama haastateltava korosti sitä, että vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää suunnata esimerkiksi MAL-raha sinne missä on eniten väestöä. Hankkeiden vaikuttavuuden miellettiin olevan suurinta siellä, missä mahdollisimman moni hyötyy investoinnista. Tällöin rahoituksen tehokkuuden nähtiin olevan suurimmillaan. Toisaalta MAL-rahoituksen ollessa haastateltavien mukaan niin pieni, koettiin riittäväksi vaikuttavuudeksi jo pelkästään yhteistyön lisääntyminen. Osa haastateltavista koki, että pienillä kustannustehokkailla liikennehankkeilla ei tarvitse saada aikaan kovin suuria vaikutuksia muuhun kuin yhteistyöhön. Etenkin Tampereen kaupunkiseudulla asia koettiin pitkälti näin.

Näin ollen MAL-rahamen vaikuttavuuden ei nähty olevan välttämättä suurinta siellä, missä rahoituksen käyttö on mahdollisimman tehokasta. Rahoituksen käytön koettiin poikkeuksetta olevan tehokkainta siellä missä käyttäjiä on eniten eli esimerkiksi kaupunkiseudun keskuksissa.

Toisaalta vaikuttavuudeltaan parhaiksi hankkeiksi miellettiin mahdollisimman suuret investoinnit. Hankkeiden vaikuttavuus koettiin merkittävimmäksi sellaisissa hankkeissa, joiden vaikuttavuus ulottuu mahdollisimman suurelle alueelle. Tällä viitattiin sellaisiin alueisiin, joilla käyttäjiä on mahdollisimman paljon. Haastateltavien puheissa korostuivat lähes poikkeuksetta MAL-rahamen jakautuminen liian moneen osaan vaikuttavuuden näkökulmasta.

7.4 Osapuolien sitoutuminen toimenpiteisiin

Suurin osa haastateltavista koki MAL-sopimusmenettelyä hyvänä nykymuotoisena prosessina. Esimerkiksi rangaistusten jakamista tavoitteisiin ja toimenpiteisiin sitoutumattomuudesta ei pidetty hyvänä ajatuksena. Koska sopimusmenettely ei tarjoa suoria työkaluja tavoitteiden edistämiseen ja niiden edistäminen on monen asian summa, ei sopimukseen haluta liittää rangaistusta toimenpiteiden toteuttamatta jättämisestä. Osapuolet perään kuuluttivat jo aiemmin mainittua vapamuotoisuuden säilymistä. Sopimusmenettelyä ei tämänkään osalta toivota kytkettävän tiukemmin osaksi lakisääteisiä prosesseja.

Toisaalta osa asiantuntijoista näki MAL-sopimuksien lakiin vahvemmin kytkeminen positiivisena asiana. Lakiin kytkemisen nähtiin mahdollistavan esimerkiksi kansalaisten ja julkishallinnon ulkopuolisten toimijoiden osallistumisen. Nykyisin MAL-sopimukset valmistellaan pitkälti suljettujen ovien takana. Sopimusten valmistelu- ja seurantakokoukset eivät ole avoimia työryhmien ulkopuolisille henkilöille. Erityisesti maankuntauudistus herättää pelkoa siitä, että pitäisikö MAL-sopimusmenettely sitoa ennen uudistuksen voimaantuloa osaksi muuta suunnittelujärjestelmää. Näin MAL-sopimusmenettelyn jatkuminen koettiin turvatuksi.

MAL-rahoitusta pidettiin merkittävänä sitoutumiseen vaikuttavana tekijänä. Kun valtio tarjoaa kunnille rahoitusta, lisää se kuntien kiinnostusta olla mukana sopimuksessa. Muut kuin pienempiä kuntia edustavat asiantuntijat näkivät MAL-rahamen sitouttavan ympäryskunnat yhteistyöhön. Turun seudulla konkreettisena esimerkkinä esitettiin Nousiaisen kunnan jäämistä pois ensimmäiseltä sopimuskaudelta. Nousiaisen huomasi, että naapurikunnat saavat sopimuksen kautta rahoitusta omalle kunnalle tärkeisiin hankkeisiin jäädessään itse kuitenkin ilman vastaavanlaista rahoitusta. Toisella MAL-sopimuskaudella Nousiainen halusi ehdottomasti olla osapuolena sopimuksessa. Valtion tarjoaman rahallisen avustuksen nähtiin toimineen yhtenä yhteistyöhön houkuttelevana tekijänä.

Edellä esitetty esimerkki osoittaa, että MAL-rahalla on myös osapuolia sitouttava vaikutus. Nousiaisen kunnalta ei löytynyt aiemmin intoa osallistua MAL-sopimukseen ja yhteisen tavoitetilan muodostamiseen. Näin ollen MAL- raha toimi yhtenä yhteistyöhön houkuttelevana tekijänä. Toisaalta Nousiainen on tällä sopimuskaudella päässyt osalliseksi vain seudullisiin hankkeisiin, joten mukaan tulemisen perusteena on oltava myös yhteisymmärrys seudun tulevaisuudesta muiden osapuolien kanssa sekä muut MAL-sopimukseen kirjatut myönnytykset.

Vaikka Turun kaupunkiseudulla esitettiin konkreettinen esimerkki MAL-rahamen sitouttavasta vaikutuksesta, MAL-rahamen ei nähty ainoaksi sitouttavaksi tekijäksi. Kaikilla MAL-kaupunkiseuduilla ympäryskuntien edustajat eivät nähneet ongelmana sitä, että he eivät välttämättä saa MAL-rahamen oman kuntansa alueelle. He nostivat sitouttavaksi tekijäksi myös sopimukseen kirjatut muut heitä hyödyttävät suuret seudulliset investoinnit.

Kaiken kaikkiaan MAL-sopimukseen liittyvillä pienillä kustannustehokkailla liikennehankkeilla sekä muilla sopimukseen liittyvillä hankkeilla ja myönnytyksillä on haastatteluiden perusteella sitouttava vaikutus. Seuduilla katsottiin, että kun seudut sitoutuvat yhteistyöhön ja edistämään yhteisiä tavoitteita, niin valtionkin kuuluu antaa jotain takaisin. Rahoitus toimii näin siis ikään kuin vastapalveluksena.

7.5 Seudullisten tavoitteiden edistäminen hanketason ratkaisulla

Kuten edellisen luvun lopussa totesin, MAL-sopimukseen liittyviä valtion tarjoamia rahoituksia ja muita myönnytyksiä pidettiin pääosin tärkeänä osana sopimusmenettelyä. Osa haastateltavista koki MAL-sopimuksen ja siihen liittyvät MAL-rahamen toteutettava pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet -hankekokonaisuuden irrallisiksi toisistaan. Hankekokonaisuutta ei pidetty varsinaisena ratkaisuna tavoitteiden edistämiseksi. Esimerkiksi Helsingin seutua edustava asiantuntija mainitsi, että huomio keskittyy ajoittain liikaa pieniin kustannustehokkaisiin liikennehankkeisiin suurten liikenneinvestointien sijaan. Myös muilla seuduilla vastauksissa korostui se, että pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita ei voida pitää varsinaisena työkaluna tavoitteiden edistämiseksi. Jokaisella seudulla poikkeuksetta koettiin merkittäväksi seudullisten tavoitteiden kannalta suuremmat liikenneinvestoinnit. Niiden vaikuttavuuden koettiin olevan aidosti seudullista ja jopa valtakunnallista. Isoilla liikenneinvestoinneilla voidaan saada aikaan laaja-alaisia vaikutuksia. Seudullisen kokonaisuuden kannalta pienemmällä hankkeilla ei siis nähty olevan yhtä suurta merkitystä kuin suuremmilla investoinneilla.

Huolimatta siitä, että haastatteluissa korostui isojen liikenneinvestointien merkitys, ei pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita nähty täysin turhina. Pienillä kustannustehokkailla liikennehankkeilla koettiin voivan ottaa askelia kohti tavoitteita. Niiden vaikutukset nähtiin kuitenkin jäävän kokonaisuuden kannalta hyvin vähäisiksi. MAL-hankkeiden peilaus tavoitteisiin koettiin tärkeäksi. Muutoin rahan käytön määritettiin olevan perusteetonta.

Vaikka rahoitus jakautuu moneen pieneen hankkeeseen kaupunkiseuduilla, nähtiin sillä edistettävät asiat kuitenkin tärkeiksi myös osittain seudullisista näkökulmista. Kaiken kaikkiaan hankekokonaisuuden vaikuttavuuden todettiin jokaisella kaupunkiseudulla jäävän vähäiseksi. Ehkäpä tärkeimmäksi MAL-rahoituksen ominaisuudeksi koettiin se, että hankkeet ovat nimenomaan yhteishankkeita. Kuten jo aiemmin mainitsin, MAL-rahoituksen nähtiin synnyttävän konkreettista yhteistyötä osapuolien välillä. Näin MAL-rahoituksen katsottiin vievän etenkin yhteistyön päämäärää eteenpäin.

Kaupunkiseutujen erilaisuus ei näkynyt haastateltavien vastauksissa koskien sitä millaisiin hankkeisiin MAL-raha tulisi käyttää. Haastateltavat näkivät tärkeäksi keskittää MAL-raha kestävästä liikkumisesta edistäviin hankkeisiin. Kestävän liikkumisen tärkeys näkyy myös 2016–2019 MAL-sopimuksien hankelistoissa. Suurin osa hankkeista edistää joko kävelyä, pyöräilyä tai joukkoliikennettä. Eräs haastateltava kuitenkin pohti sitä, onko kaikkien edun mukaista edistää MAL-rahalla kävelyä ja pyöräilyä edelleen kävelyn ja pyöräilyn edistämishojelman ohella. Hänen mielestään MAL-raha voitaisiin käyttää muiden aihealueiden edistämiseen. Samojen asioiden edistämistä erilaisilla ohjelmilla kritisoitiin useamman haastateltavan toimesta.

Turun kaupunkiseudulla kävelyn ja pyöräilyn edistämishojelma päällekkäisyyttä MAL-raham kanssa ei koettu samanlaiseksi ongelmaksi kuin muilla kaupunkiseuduilla. Turun kaupungin alueelle on haastavaa saada ohjattua MAL-rahaa, koska valtion verkkoa aidosti merkittävillä alueilla on vähän. Kävelyn ja pyöräilyn edistämishojelman toivottiin mahdollistavan valtion avustukset myös keskeisillä kevyen liikenteen väylillä Turussa.

MAL-rahaa on saanut kohdistaa myös liikenneturvallisuutta edistäviin hankkeisiin. Haastateltavat totesivat liikenneturvallisuutta edistävien hankkeiden edistävän heikosti suoraan seudullisia tavoitteita. Osa haastateltavista nosti esiin sen, että liikenneturvallisuutta parantamalla parannetaan kevyen liikenteen verkostoa edistäen osaltaan kestävästä liikkumisesta.

Muutama haastateltava mainitsi esimerkiksi meluntorjunnan ja liittymien rakentamisen vaikuttavan konkreettisesti maankäyttöön. Meluntorjunta koettiin tärkeäksi, koska sen avulla voidaan vapauttaa sellaista maata kaavoitukselle, mitä ei ole aiemmin pystytty hyödyntämään liian suuren melusaasteen takia. Toisaalta esimerkiksi liittymien rakentamista ja parantamista perusteltiin sillä, että toimenpiteen avulla voidaan parantaa jonkun potentiaalisen alueen saavutettavuutta. Tämä nähtiin puolestaan maankäytön kehittämisen kannalta tärkeäksi. Esimerkkinä mainittiin, että aiemmin huonosti saavutettavissa olevan keskeisellä paikalla sijaitsevan alueen maankäyttö on voinut olla hyvin vähäistä. Uuden liittymän rakentaminen parantaa alueen saavutettavuutta ja sitä kautta alueen maankäyttö voi kehittyä tiivistyen.

Helsingin seudulla osa haastateltavista koki tärkeäksi panostaa myös logistiikan ja autoliikenteen painopisteisiin. Myös Turun seudulla muutama haastateltava nosti esille tärkeäksi huomioida tieliikenteen käyttökapasiteetin väestömäärien sijaan. Alueiden joihin kohdistuu esimerkiksi teollisuuden takia suuri logistiikan kuljetusten paine, todettiin olevan tärkeitä elinkeinomooottoreita. Kaikilla MAL-kaupunkiseuduilla tunnistettiin se, että koko liikenneverkko ei voi tukeutua ainoastaan kestävästä liikkumisesta. Yksinkertaisesti on siis hyväksyttävä se tosiasia, että jotkut alueet eivät ole saavutettavissa ilman henkilöautoa.

7.6 MAL-rahoituksen käytön tehokkuus seudullisten tavoitteiden kannalta

Kuten jo edellisessä luvussa mainitsin oikeastaan kukaan haastatelluista asiantuntijoista ei nähnyt suoraa yhteyttä tavoitteiden ja MAL-raham väällä. MAL-raham ei pidetty oleellisena tavoitteiden edistämisen keinona vaan enemminkin yhteistyötä edistävänä toimenä. Ja kuten myös aiemmin esitin, hankkeiden ja rahoituksen käytön peilaus tavoitteisiin nähtiin ehdottoman tärkeäksi. Muutoin rahoituksen käyttö koettiin perusteettomaksi.

Tavoitteiden kannalta MAL-raham käyttöä ei pidetty parhaana mahdollisena. Asiantuntijoiden mukaan rahoitusta ei ole ohjattu millään kaupunkiseudulla puhtaasti niiden mahdollisimman suuren vaikuttavuuden mukaan. Eli hankkeita ei ole valittu sillä perusteella missä sen käyttö olisi tehokkainta seudullisten tavoitteiden näkökulmasta.

Rahoituksen tehokkuutta pienentävä tekijänä nähtiin se, että MAL-raham tulee suoraan valtion perusväylänpidon rahoituksesta. Näin ollen ongelmaksi koettiin se, että mil-laisiin kohteisiin rahoitus voidaan ohjata. Perusväylänpidon rahaa on voitu tähän mennessä ohjata ainoastaan valtion verkolle (Liikennevirasto 2013). Aiemmin mainittu maantielain 10 §:n muutos mahdollistaa perusväylänpidon määrärahoituksen ohjaamisen nykyisin myös kunnan katuverkolle (Maantielaki 2016). Lakimuutos astui voimaan vuonna 2016, joten käytännössä tuoreimmilla hankelistoilla voi olla mukana myös kunnan katuverkolla sijaitsevia hankkeita. Suurin osa haastateltavista mainitsi tai oli tietoinen lakimuutoksesta. Huolimatta siitä, suurin osa kuitenkin kritisoi sitä, että MAL-raham koskevat perusväylänpidon määrärahan reunaehdot.

Tampereen, Turun ja Oulun seudulta useampi haastateltava mainitsi ongelmalliseksi sen, että MAL-raham tulee suoraan perusväylänpidon rahoituksesta. Helsingin kaupunkiseudulla asiaan ei viitattu erikseen varsinaisena ongelmana. Se, että raha on perusväylänpidon rahaa, koettiin heikentävän hankkeiden vaikuttavuutta. Kuten aiemmin mainitsin, erityisesti Turun kaupungin on vaikeaa esittää listalle sellaista hanketta, mikä on valtion verkolla ja samaan aikaan aidosti vaikuttava. Näin ollen niin Turun kaupunkia edustavien asiantuntijoiden kuin valtionkin näkökulmasta Turkuun on vaikea kohdistaa tarpeeksi vaikuttavia hankkeita. Samasta syystä Turun on haastateltavien mielestä hyvin vaikeaa saada ylipäättään valtion tukea ja rahoitusta alueelleen. Esimerkiksi eräs Turun seutua edustava haastattelija antoi esimerkin tästä. Rahoitusta ei voida kohdistaa järkevästi sen takia, että sitä koskevat perusväylänpidon reunaehdot:

”Kunnan ja valtion väylien sijaitessa vierekkäin, on mahdollista, että maantietä parannetaan ja kunta osallistuu kustannuksiin, mutta järkevintä olisi olla korjaamatta maantietä ja korjata sen sijaan katuja, mutta valtio ei voi kohdistaa rahoitusta katualueelle”

Perusväylänpidon asettamien reunaehtojen ongelmaksi nähtiin myös se, että MAL-raham pitää sijoittaa suoraan infrastruktuurin kehittämiseen. Näin ollen MAL-raham ei ole voitu ohjata esimerkiksi nyt Tampereen kaupunkiseudun listalla mukana oleviin pyöräilyn infopylväisiin tai sähköautojen latauspisteisiin. Tätä asiaa pidettiin Tampereella MAL-raham tehokkuutta karsivana asiana. Tosin Oulun kaupunkiseudun hanke-

listalla on mukana myös sellaisia hankkeita, joissa rahoitusta ei ole ohjattu suoraan infrastruktuurin parantamiseen. Kerron niille esitettyjä perusteita luvussa 7.7.4.

Jotta MAL-raha voitaisiin ohjata mahdollisimman tehokkaasti kaupunkiseuduilla, tulisi se kuuden haastatellun asiantuntijan mielestä olla oma erillinen määräraha. Näin MAL-rahaa eivät koskisi perusväylänpidon määrärahan reunaehdot. Haastateltavat näkivät, että tämä mahdollistaisi rahoituksen keskittämisen aiempaa vaikuttavampiin hankkeisiin. Erityisesti keskuskaupungeissa rahoituksen mahdollisimman tehokas käyttö nähtiin mahdolliseksi perusväylänpidon asettamilla reunaehdoilla. Haastateltavien havaintojen mukaan pienemmissä kunnissa rahoitusta pystytään ohjaamaan lähemmäksi keskustoja myös nykyisillä reunaehdoilla. Asiantuntijoiden mukaan pienemmissä kunnissa valtion maantiet ovat lähempänä kuntakeskuksia. Tämä mahdollistaa MAL-rahoituksen ohjaamisen hyvinkin lähelle kuntakeskuksia.

Maantielain 10 §:n muutos koettiin helpottaneen MAL-rahamen ohjausta, ja tilanteen nähtiin olevan tuoreimmalla kierroksella hieman aiempaa parempi. Toisaalta erityisesti Turussa lakimuutoksen ei koettu tuoneen kovin suurta muutosta. MAL-rahamen kohdistaminen kunnan katuverkolle ei ole onnistunut lakimuutoksesta huolimatta kovin jouhevasti.

Muutamassa haastattelussa nostettiin erityisen tärkeänä tekijänä esille kustannusarvioiden luotettavuuden tärkeys. Seuduilla kustannusarvioiden pettäminen nähtiin ongelmalliseksi etenkin sen osalta, että silloin hankkeita voi jäädä toteuttamatta. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että valtion tarjoama rahoitus ei mene yli budjetin. Näin se ei syö rahoitusta muilta hankkeilta. Kustannusarvioiden pettämisestä mainittiin myös sopimusmenettelyn jatkuvuuteen liittyvään epävarmuuden yhteydessä. Koska ei ole taetta siitä, että hankekokonaisuuteen sopiville hankkeille on tulossa jatkossakin rahoitusta, ei uskalleta tehdä tai päivittää suunnitelmia.

7.7 MAL-sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus tavoitteiden edistämisen kannalta

Alla olevasta hankkeiden jakautumista kuvaavasta taulukosta voidaan huomata, että kaikilla paitsi Tampereen kaupunkiseudulla osa mukana olevista kunnista on jäänyt ilman MAL-rahalla toteutettavia pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita. MAL-rahalla rahoitettavat hankkeet on jaottelun perusteella ohjattu ainakin osittain kaupunkiseudun ydinalueille. Esimerkiksi Helsingin kaupunkiseutuun kuuluu MAL-luokituksen mukaan 14 kuntaa, mutta vain kahdeksan kunnan alueelle on ohjautunut rahoitusta. Kuusi sopimuksessa mukana olevaa kuntaa on jäänyt ilman rahoitusta Helsingin kaupunkiseudulla. Tampereen seudulla hankkeet ovat jakautuneet Tampereen lukuun ottamatta hyvin tasaisesti. Tampereen seudulla jokaisen kunnan alueelle on ohjattu MAL-rahaa ainakin yhteen hankkeeseen.

Taulukko 2. Pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden jakautuminen kaupunkiseutujen kuntien välillä (Rand 2018).

Helsingin kaupunkiseutu	lkm	Oulun kaupunkiseutu	Lkm	Turun kaupunkiseutu	Lkm	Tampereen kaupunkiseutu	Lkm
Helsinki	3	Oulu	5	Turku	5	Tampere	8
Vantaa	3	Kempele	3	Kaarina	3	Kangasala	2
Kirkkonummi	3	Muhos	1	Naantali	2	Ylöjärvi	2
Espoo	2	Ii	1	Lieto	1	Nokia	2
Järvenpää	2	Hailuoto	1	Raisio	1	Lempäälä	2
Sipoo	1	Liminka	0	Sauvo	1	Orivesi	2
Vihti	1	Lumijoki	0	Rusko	1	Pirkkala	1
Tuusula	1	Tyrnävä	0	Mynämäki	1	Vesilahti	1
Kerava	0			Paimio	1		
Kauniainen	0			Parainen	1		
Mäntsälä	0			Masku	0		
Pornainen	0			Aura	0		
Nurmijärvi	0						
Hyvinkää	0						

Vihreällä kunnat joiden alueella on kohdistunut hankkeita sopimuskaudella 2016–2019, punaisella kunnat, joiden alueelle ei ole kohdistunut hankkeita.

Yllä olevan taulukon sekä haastattelujen perusteella MAL-rahamen jakamisessa on ollut osittain taustalla ”jokaiselle jotakin” -ajattelu. Osapuolet, edustamastaan organisaatiosta huolimatta, näkivät ”jokaiselle jotakin” -periaatteen melko myönteisesti. ”Jokaiselle jotakin” -periaate nähtiin välttämättömyydeksi seudullisen yhteishengen nimissä. Vaikka osa haastateltavista näki hyvinkin tärkeäksi rahoituksen mahdollisimman tehokkaan käytön ja vaikuttaviin hankkeisiin keskittämisen, he kuitenkin katsoivat välttämättömyydeksi sen, että myös pienet kunnat saavat osansa MAL-rahoituksesta.

Yleisesti pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita tarkasteltaessa voi panna merkille, että hankelistat ovat samankaltaisia jokaisella seudulla (liite 3). Jokaisen kaupunkiseudun alueella on sekä yksittäisiä jalkakäytävien ja pyöräteiden parannusta tai reitin täydennystä että yleispiirteisempiä ja suurempia pyöräilyverkkoa edistäviä hankkeita. Myös joukkoliikennettä pyritään edistämään jokaisen kaupunkiseudun alueella erilaisten ratkaisujen avulla. Helsingin ja Tampereen seuduilla hankelistalla on liityntäpysäköintihankkeita, mitkä nostettiin haastatteluissa tärkeiksi seudullisesti.

Huolimatta samankaltaisista hankelistaista ja asiantuntijoiden näkemyksistä, seutujen hankelistaista tarkasteltaessa voi huomata seutujen välisen erilaisuuden. Etenkin Helsingin ja Tampereen kaupunkiseuduilla hankelistaissa näkyy selkeämmin laajemmalle ulottuvat kaupunkimaiset tavoitteet. Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla puolestaan tavoitteiden voi nähdä olevan seudullisesti hieman erilaisia. Kaupunkimaiset tavoitteet keskittyvät jokaisella kaupunkiseudulla lähinnä vain keskuskaupunkiin ja muihin aidosti merkittäviin keskuksiin.

Mielenkiintoista myös on, että ainoastaan Helsingissä on varsinaisia ratahankkeita MAL-hankelistalla. Tampereella hankelistalla on Tesoman asema, jota ei kuitenkaan pystytä toteuttamaan MAL-raham puitteissa, kustannusarvion kasvamisen takia. Turun ja Oulun hankelistoilla ei ole ollenkaan ratahankkeita. Turun osalta tähän lienee syynä tällä hetkellä hyvinkin aktiivinen raitovaunu- ja superbussivaihtoehtojen vertailu. Toisaalta sekä Turun että Oulun kaupunkiseudulla on melko olematon lähijunaliikenne. Raideliikkumista voidaan pitää edellytyksenä verkostomaisen kaupunkiseudun toiminnalle. Tätä myös MAL-sopimukset pyrkivät edistämään. Se, että ratahankkeet loistavat poissaolollaan hankelistoilla, on merkittävä huomio sen kannalta, onko hankkeiden vaikuttavuus parasta mahdollista. Toisaalta tämän tekijän voi selittää jo pelkästään se, että valtakunnallisesti merkittävät raideliikenteen hankkeet vaativat usein huomattavaa suuremman rahoituksen ollessaan merkittäviä ja suurempia hankkeita.

Käsitykset MAL-rahoituksen käytön mielekkyydestä erosivat jopa kaupunkiseudun toimijoiden välillä. Yleisesti ottaen MAL-raha nähtiin yhdeksi asiaksi, millä voidaan ottaa pieniä askeleita kohti yhteisesti sovittuja tavoitteita. Haastatteluiden analysoinnista nousi esiin mielenkiintoisena tekijänä se, että miten suhtauduttiin autoilun edistämiseen MAL-rahalla. Osa mainitsi autoilun olevan myös tärkeä asia seudun toiminnallisuuden kannalta. Heidän mukaansa kyseisellä rahoituksella ei kuitenkaan kuulu edistää henkilöautoilua ja logistiikkaa koskevia asioita. Osa haastateltavista Helsingin ja Turun kaupunkiseuduilla korosti logistiikan ja toisaalta henkilöautoilun kehittämisen tarvetta ja koki, että MAL-rahalla voidaan edistää myös autoilua. Suurin osa haastateltavista kuitenkin näki, että MAL-rahalla pitäisi edistää erityisesti kestävästä liikkumisesta. Näin ollen MAL-raham ohjaamista autoiluun ei pidetty hyvänä ajatukseksi.

7.7.1 Helsingin kaupunkiseudun MAL-sopimus ja hankkeet 2016–2019

Helsingin kaupunkiseudulla MAL-raha on jaettu puoliksi pääkaupunkiseudun ja KUUMA-kuntien kesken. Kummankin alueen hankkeisiin on siis käytettävissä yhteensä 15 miljoonaa euroa. Kunnan pitää olla valmis rahoittamaan hanketta samalla rah summalla mitä hankkeeseen kohdistuu valtion osuutta. Tämä seudun sisäinen rahoituksen jako selittää osaltaan hankkeiden maantieteellisesti hajanaista sijoittumista (kuva 5). Haastateltavat näkivät hyvin tärkeäksi sen, että myös KUUMA-kunnat saavat osansa MAL-rahasta. Eräs haastateltava mainitsi MAL-raham toimivan jopa eräänlaisena liimana pääkaupunkiseudun ja KUUMA-kuntien välillä.

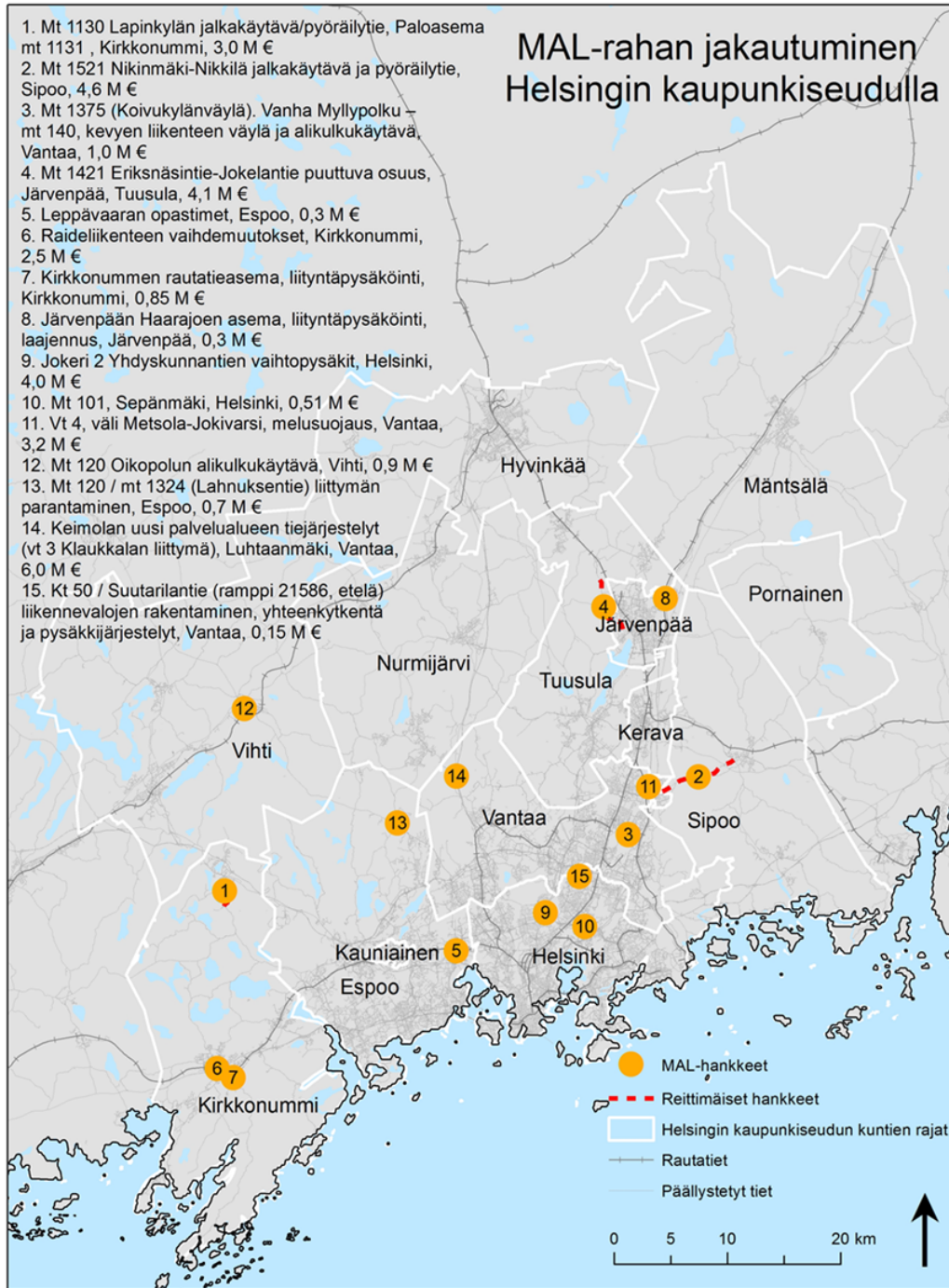
Rahoituksen nähtiin siis sitouttavan Helsingin kaupunkiseudun kuntia yhteistyöhön. Toisaalta pienillä kustannustehokkailla liikennehankkeilla ei nähty olevan ainoastaan sitouttavaa merkitystä. Vaikka pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet nähtiinkin tärkeäksi, niin myös muita sopimukseen kirjattavia myönnytyksiä sekä keskustelunavauksia pidettiin tärkeänä sitoutumisen kannalta. Helsingin seudulla korostettiin raideliikenteeseen tukeutuvaa yhdyskuntarakennetta, minkä takia sitä koskevat myönnytykset valtiolta koettiin myös merkittäviksi yhteistyön lisääjiksi. Haastateltavien puheissa korostuivat suuret liikenneinvestoinnit ja niiden tärkeys seudun kehitymiselle.

Pieniksi kustannustehokkaiksi liikennehankkeiksi eli KUHA-hankkeiksi Helsingin seudulla nimitettyjen hankkeiden todettiin olevan pitkälti niin sanottua vanhaa valtionvelkaa. Hankkeet ovat siis sellaisia joita on pitänyt toteuttaa jo pidemmän aikaa, mutta niihin ei ole löytynyt rahoitusta mitään muuta kautta. Niin sanotusti vanhojen valtionvelkojen takaisinmaksua pidettiin välttämättömyytenä, jotta kaupunkiseudun perusta on kunnossa. Tämän todettiin kuitenkin syövän hankkeilta vaikuttavuutta. Vanhojen velkojen takaisinmaksusta saatava hyöty ei ole MAL-sopimusten tavoitteiden kannalta tehokkainta mahdollista. Käynnissä olevan sopimuskauden hankelistaa laadittaessa ei siis ole etsitty parhaiten tavoitteita edistäviä asioita. Näin ollen asiantuntijoiden mielestä vaikuttavuus voisi olla parempaa.

Helsingin seudulla korostettiin sitä, että hankkeen tulee olla yhteishanke noustakseen pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet -hankelistalle. Tällä halutaan taata se, että hankkeet toimivat yhteistyön lisääjänä. Kun on yhteinen hanke, niin syntyy väistämättäkin yhteistyötä. Osittain myös yhteishankkeiden suunnitteluvalmiuden puutteen todettiin vievän vaikuttavuutta, kun aidosti merkittävät hankkeet eivät ole tarpeeksi pitkällä suunnitteluprosessissa.

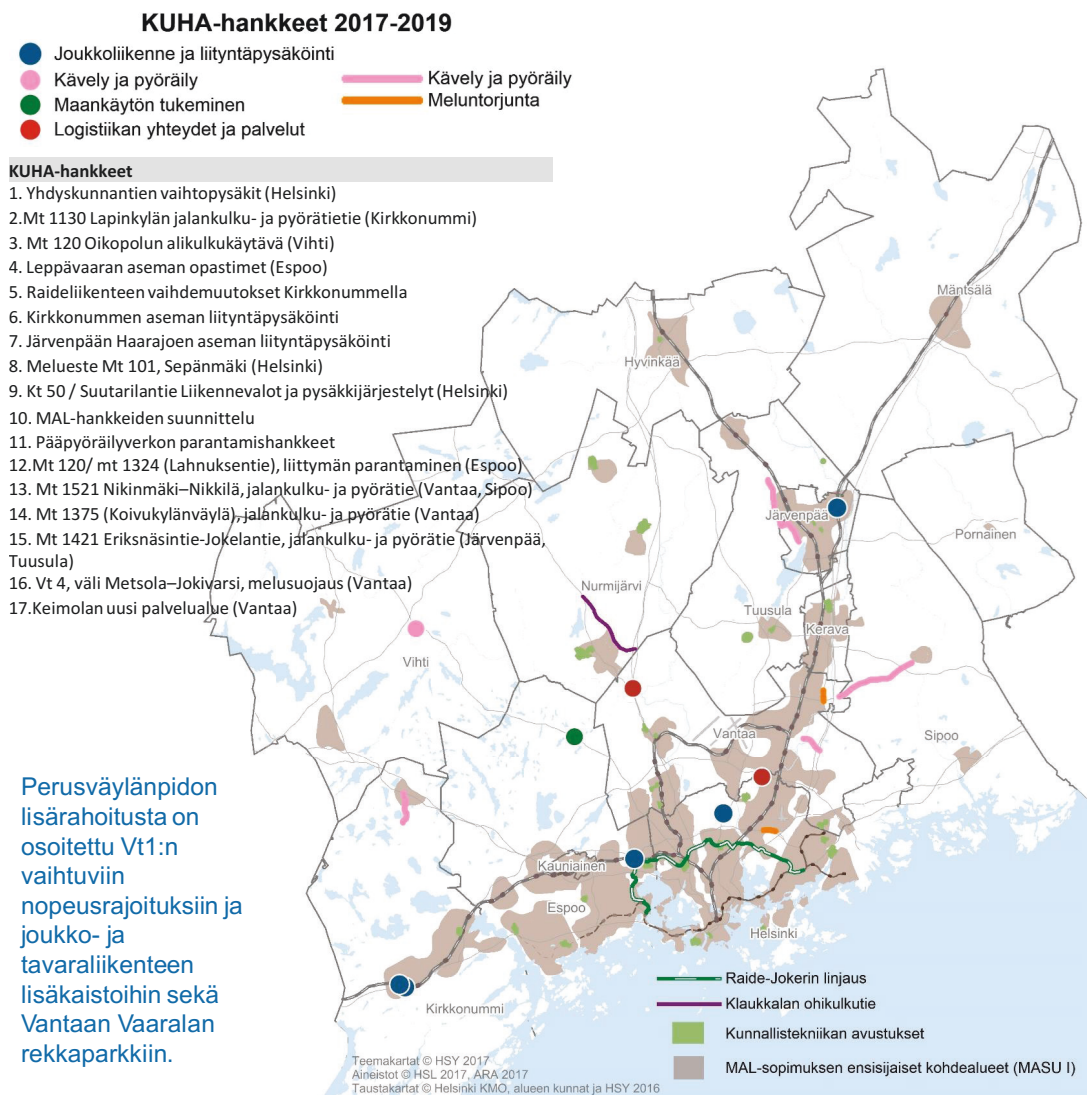
Asiantuntijoiden mukaan hankelistausta tehdessä hankkeet on jaettu painopistealueisiin. Valikoidessa sopivia hankkeita arvioidaan, kuinka vaikuttava hanke on omassa teemassaan. Pienillä kustannustehokkailla liikennehankkeilla halutaan erään asiantuntijan mukaan saavuttaa laajempialaisia vaikutuksia. MAL-hankelistan hankkeet vievät kohti seudullisia tavoitteita, mutta varsinaisten vaikutusten koettiin jäävän hankkeiden koon takia hyvin vähäisiksi. Eräs haastateltava esitti, että mahdollisimman hyvän vaikuttavuuden kannalta, olisi järkevää korostaa jotain yhtä osa-aluetta hankelistassa ja seuraavalla kaudella taas toista. Eli esimerkiksi yhden sopimuskauden hankelistalle koottaisiin meluntorjuntahankkeita ja seuraavalle liityntäpysäköintihankkeita. Hän kuitenkin totesi, että tällaista valmiutta ei olisi tällä kaudella ollut.

Ensisijaisesti Helsingin kaupunkiseudulla MAL-rahalla koettiin tärkeäksi edistää kestävän liikkumisen edellytyksiä. Erityisesti keskuksien välisiä pyöräily- ja joukkoliikenneyhteyksiä sekä liityntäpysäköintiä pidettiin tavoitteiden kannalta tärkeinä hankkeina. Toisaalta myös esimerkiksi meluntorjunta-hankkeilla esitettiin perusteina se, että niitä ei saada rahoitettua muuta kautta ja että ne luovat mahdollisesti edellytyksiä täydennysrakentamiselle. Helsingin kaupunkiseudulla osa haastateltavista toivoi, että MAL-rahoitusta voitaisiin jatkossa käyttää myös erityisesti logistiikan kannalta tärkeisiin hankkeisiin.



Kuva 5. Pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden jakautuminen Helsingin kaupunkiseudulla (Rand 2018).

Kuten kuvasta 6 voi huomata, suurin osa pienistä kustannustehokkaista liikennehankkeista on sijoittunut ensisijaisille MAL-sopimuksen kohdealueille. Helsingin seudun liikennejärjestelmän jatkotyönä kehitetyn saavutettavuustarkastelujen (SAVU) analyysityökalun avulla on määritelty kestävien kulkumuotojen kannalta parhaat maankäytön kehittämiskohteet (Liikennejärjestelmä 2018). Myös yksi haastateltavista perusteli alla olevalla kuvalla hankkeiden tärkeyttä. Ensisijaisille kohdealueille keskittyy myös muita tärkeitä liikenneinvestointeja ja merkittäviä täydennysrakentamiskohteita. KUUMA-kuntien alueella hankkeita on sijoitettu myös ensisijaisen kohdealueen ulkopuolelle.



Kuva 6. MAL-rahaman ja MAL-sopimuksen ensisijaiset kohdealueet (Helsingin seudun MAL-sopimuksen seuranta 2017: 35).

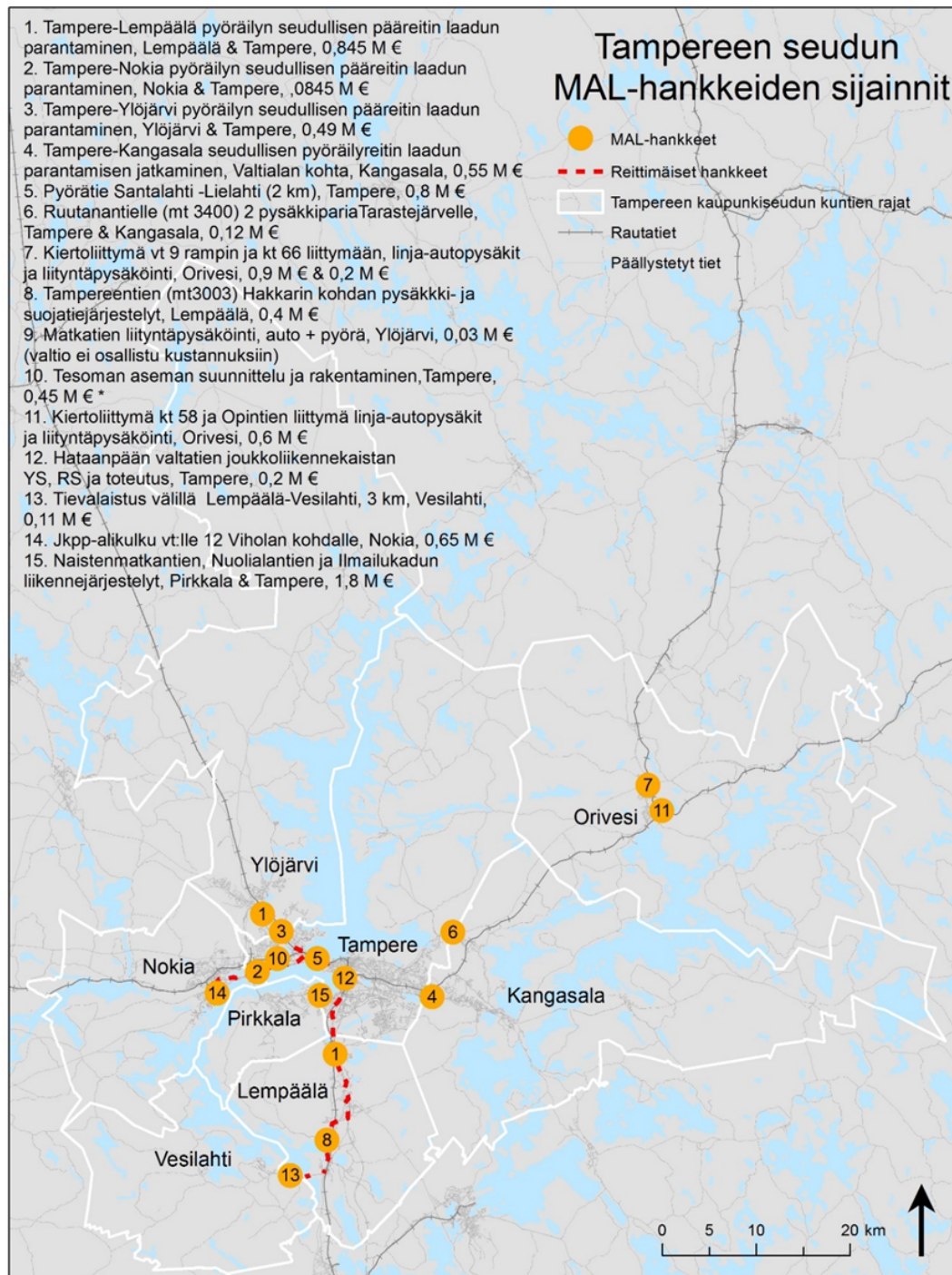
7.7.2 Tampereen kaupunkiseudun MAL-sopimus ja hankkeet 2016–2019

Kuten aiemmin mainitsin, Tampereen kaupunkiseutu on ainoa, minkä alueella jokainen sopimuskunta on saanut itselleen vähintään yhden hankkeen. Haastattelujen asiantuntijoiden mukaan tämä on ollut täysin tietoinen valinta hankelista kootessa. Rahoitusta jakaessa seudulla on ollut itsestään selvää, että jokaisen kunnan tulisi tasapuolisuuden nimissä saada jokin hanke.

Huolimatta siitä, että Tampereen kaupunkiseudulla on haastattelujenkin mukaan noudatettu ”jokaiselle jotakin” -periaatetta, ovat liikenneinvestoinnit kuitenkin keskittyneet kuvan 7 mukaan pitkälti sinne missä maankäyttö jatkuu yli kuntarajojen hyvin tiiviinä. Myös haastateltavat nostivat esille sen, että suurin osa pienistä kustannustehokkaista liikennehankkeista on keskittynyt sinne, missä käyttäjämäärät ovat suurimpia. Lukuun ottamatta Oriveden hankkeita, joita perusteltiin sillä, että ne kuuluvat ”satelliittina” rakennesuunnitelma alueeseen. Vaikka rahoituksen tehokkuuden kannalta olisi parasta sijoittaa hankkeet Tampereelle, yhteistyön takia nähtiin tärkeäksi, että jokainen kunta saa avustusta itselleen tärkeään hankkeeseen.

Useat haastateltavat selittävät ”jokaiselle jotakin” -periaatetta sillä, että kunnilta on löytynyt valmiutta sekä tahtoa osallistua hankkeisiin. Kaikki kaupunkiseudun kunnat ovat olleet halukkaita maksamaan puolet valtion verkolla sijaitsevista hankkeista. Tällä perusteltiin myös poikkeuksellista eroa muihin kaupunkiseutuihin. Haastateltavat viittasivat tällä myös siihen, että näin mukaan tulee kaikista kustannustehokkaimpia hankkeita. Kun kunnat joutuvat itse osallistumaan rahoitukseen, mitkä pääosin sijoituvat valtion tieverkolle kunnan oman katuverkon sijaan, ovat hankkeet aidosti tärkeitä kummankin osapuolen mielestä. Toistaiseksi on siis löydetty sellaisia hankkeita, jotka sekä kunta että valtio kokevat tärkeiksi ja joihin kumpikin on valmis sijoittamaan rahaa. Tällaisia hankkeita ei kuitenkaan uskottu riittävän kovin pitkälle tulevaisuuteen.

Kuten kuvasta 7 voi havaita, Tampereen kaupunkiseutu on varsin tiivis ja ympäryskuntien keskukset nivoutuvat osaksi tiivistä Tamperetta. Koska kaupunkiseutu on tiivis, löytyy myös ympäryskunnista haastateltavien mukaan tärkeitä kehitettäviä kohteita. Tampereen kaupunkiseudulla on laadittu kuntien yhteinen rakennesuunnitelma, missä on määritelty kehittämisen ydinalueet sekä painopisteet. Haastatteluista kävi ilmi, että kaikki pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet on sijoitettu Tampereelle laaditun rakennemallin alueelle, mihin myös Orivesi ”satelliittina” kuuluu. Mukaan ei ole siis hyväksytty pääsääntöisesti hankkeita, jotka sijaitsevat rakennemallialueen ulkopuolella. Koska suurin osa hankkeista sijaitsee rakennemallialueella, kertoo se osaltaan hankkeiden vaikuttavuudesta.



Kuva 7. Pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden jakautuminen Tampereen kaupunkiseudulla (Rand 2018).

Tampereen kaupunkiseutua edustavat haastateltavat olivat melko yksimielisiä siitä minkä tyyppisiin hankkeisiin MAL-rahoitus pitäisi ohjata. Reunaehtojen rajoissa hankkeiden koettiin olevan pääsääntöisesti hyviä hankkeita edistettäväksi. Vastauksissa korostui yksimielisesti se, että MAL-rahalla tulisi edistää kestävästä liikkumisesta. Parantamalla kevyenliikenteen verkostoa helpotetaan väestön arkiliikkumista ja muuttaen samalla kulkutapatottumuksia kestävämpään suuntaan. Hyviksi hankkeiksi koettiin kestävästä liikkumisesta yhteyksien parantaminen ja liityntäpysäköintiin liittyvät hankkeet. MAL-hankelistalla mukana olevat pyöräilyn infopylvää sekä sähköauton latauspaikat, minkä rahoitukseen valtio ei kuitenkaan osallistu. Tällaiset hankkeet koettiin myös erittäin tärkeiksi tavoiksi edistää väestön kulkutapatottumuksia. Asian-

tuntijat näkivät, että olisi tärkeää pystyä kohdistamaan MAL-rahaa myös muihin kuin varsinaisiin infrastruktuurihankkeisiin. Myös mahdollisuus kohdistaa MAL-rahaa katuverkolle nostettiin esille. Useampi haastateltava mainitsi, että heidän mielestään MAL-rahalla ei tulisi edistää autoliikennettä. Autoliikennettä hyödyttävät hankkeet koettiin tarpeelliseksi, mutta niiden ei koettu kuuluvan pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet -listalle.

Tampereen kaupunkiseudulla koettiin erityisen vahvasti ongelmaksi se, että MAL-sopimusmenettelyn jatkuminen ei ole varmaa. Tämä nähtiin ongelmaksi etenkin suunnitelmien osalta. Mikäli jatkuvuus olisi turvattu, voitaisiin hankkeita suunnitella paremmin varastoon. Sen, että suunnitelmia ei ole yksinkertaisesti tehty tai ne ovat vanhentuneita, koettiin syövän vaikuttavuutta MAL-ralta. Sillä, että päätös uudesta MAL-sopimuksesta tulee aina uuden hallituksen myötä, perusteltiin sitä, että MAL-teemaa sopivien hankkeiden suunnitteluun ei voida käyttää epävarmuuden takia suunnattomasti rahaa. Hankkeiden mainittiin olevan pitkälti sellaisia, joihin ei saada muuta kautta rahaa. Tällä perusteltiin sitä, että suunnitelmat ovat saattaneet päästä vanhentumaan. Suunnitelmien ollessa vanhoja, niiden kustannusarviot saattavat pettää pahasti, mikä puolestaan aiheuttaa toteutusvaiheen karsintaa. Tällä viitattiin lähinnä siihen, että ELY-keskuksilla on hyvin heikosti alueellista rahoitusta käytettävissä. Vastaavanlaisiin hankkeisiin ei siis löydy rahoitusta ilman MAL-sopimusta ja siihen sisältyvää MAL-rahaa.

MAL-sopimusmenettelyn lyhytjänteisyyttä kritisoitiin siis hankkeiden, mutta myös muun MAL-työn takia. Tampereen kaupunkiseudulla koettiin tärkeäksi, että MAL-sopimusmenettelyn ja samalla seudullisen yhteistyön jatkuvuus olisi turvattu. Seudulla toimii myös Tampereen kaupunkiseutu kuntayhtymä, joka organisoi pitkälti yhteistyötä seudulla. Huolimatta kuntayhtiön vahvasta toiminnasta, MAL-sopimusmenettely koettiin kuitenkin tärkeäksi ja konkreettiseksi yhteistyön lisääjäksi etenkin seudun ja valtion välillä.

Pienistä kustannustehokkaista liikennehankkeista todettiin, että ne eivät voi olla aina tavoitteita aidosti edistäviä. Tampereen kaupunkiseudulla koettiin kuitenkin tärkeäksi peilata hankkeita seudullisiin tavoitteisiin. ”Jokaiselle jotakin” -periaatteessa mainittiin olevan hyvä, koska silloin kunnissa syntyy keskustelua siitä millaiset hankkeet edistävät tavoitteita heidän osaltaan. Näin kunnissa tullaan tietoisemmiksi seudullisista tavoitteista. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan hankelistaa kootessa hankkeita on peilattu tavoitteisiin. Hankkeet eivät ole valikoituneet kuitenkaan mukaan ainoastaan mahdollisimman korkean vaikuttavuuden perusteella.

Hankkeiden vaikuttavuutta todettiin muiden seutujen tapaa syövän MAL-raham melko tiukat reunaehdot. Se, että lakimuutoksesta huolimatta MAL-rahaa on haastava kohdistaa kuntien katuverkolle, koettiin syövän vaikuttavuutta Tampereen kaupunkiseudulla. Valtion verkolta koettiin haastavaksi löytää sellaisia hankkeita, jotka olisivat MAL-tavoitteiden kannalta tehokkaita. Lisäksi suhteellisen pienellä MAL-rahalla ei koettu saavan kovinkaan paljoa aikaiseksi. Yksi haastateltu asiantuntija mainitsi, että pieneksi silpoutuneella, jo valmiiksi pienellä rahalla, saadaan tehtyä vain pieniä parannuksia.

7.7.3 Turun kaupunkiseudun MAL-sopimus ja hankkeet 2016–2019

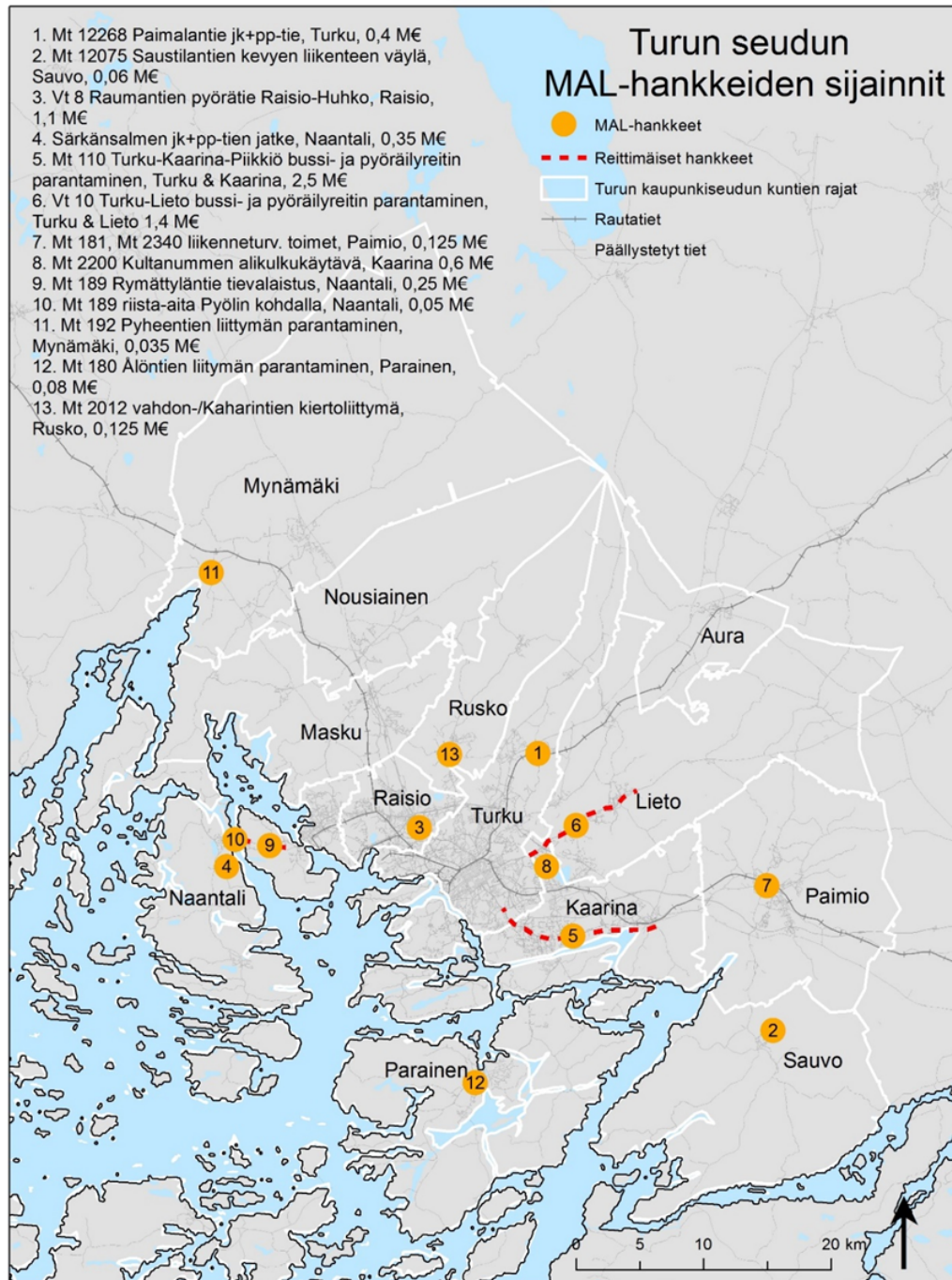
Tuoreimmalla sopimuskaudella Turun kaupunkiseudun kolmestatoista kunnasta kymmenen kunnan alueelle on kohdistettu MAL-rahoitusta. Tämän kuvan 8 perusteella voidaan ajatella, että rahoitusta on selvästikin haluttu antaa mahdollisimman monelle kunnalle. Asiantuntijoiden mukaan ensimmäistä hankelistaa kootessa noudatettiin pitkälti ”jokaiselle jotakin” -periaatetta. Osittain tämä oli tulosta siitä, että hankelistaan ei oltu osattu varautua. Näin ollen hankelista täytyi koota hyvin nopealla aikataululla. Toisella sopimuskaudella pyrkimyksenä oli koota hankelista vaikuttavuuden mukaan sen sijaan, että jokainen kunta saisi ikään kuin oman hankkeen. Vaikka hankkeiden valintaperustana pyrittiin käyttämään vaikuttavuutta, niin heti alussa tiedotettiin, että tasapuolisuuden takaamiseksi kaikkea rahoitusta ei voi keskittää Turun kaupunkiseudun keskuskuntiin.

Turun kaupunkiseutua kuvaavalta kuvan 8 voi havaita, että suurimmat paikalliset investoinnit ovat keskittyneet seudullisesti keskeiselle alueelle. Hankkeista hyötyviä käyttäjiä on näillä alueilla eniten. Asiantuntijoiden mukaan MAL-rahaman käyttö on tehokkainta tällaisissa kohteissa. Kuvasta 8 voi myös havaita, että ympäryskuntien hankkeisiin käytetyt rahasummat ovat pienempiä kuin keskelle kaupunkiseutua keskittyvien hankkeiden. Haastatteluista kävi myös ilmi, että tuoreinta hankelistaa kootessa on pyritty tarkoituksella keskittämään rahoitus seudun ydin alueille. Pääosin asiantuntijat näkivät vaikuttavimmiksi hankkeiksi ne hankkeet, mitkä keskittyvät sinne missä on eniten asukkaita. Seudullisen yhteistyön kannalta on kuitenkin nähty tärkeäksi, ohjata rahoitusta myös pienempiin kuntiin tasapuolisuuden takia. Esimerkiksi eräs haastateltava korosti, että MAL-rahaman vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää keskittää rahoitus keskuskuntiin. Yhteistyön nimissä rahoitusta on kuitenkin ohjattava myös pienempiin kuntiin. Pienempien kuntien kerrottiin ottaneen puheeksi MAL-rahaman jakamisen, kun toisen kierroksen hankelistaa kootessa, he olivat aluksi jäämässä ilman hankkeita. Tämä viittaa myös siihen, että Turun kaupunkiseudulla MAL-rahamaa pidetään yhteistyöhön sitouttava tekijänä.

Pienempiin kuntiin kohdistettiin sekä hankelistan että asiantuntijahaastatteluiden mukaan liikenneturvallisuutta edistäviä hankkeita. Tämä käy ilmi myös tarkasteltaessa kuva 8 sekä liitteenä (liite 3) olevaa hankelistaa. Kyseiset liikenneturvallisuutta edistävät hankkeet koettiin väestöltään pienemmille kunnille erittäin tärkeiksi hankkeiksi. Niillä ei kuitenkaan nähty olevan seudun kannalta suurta merkitystä. Liikenneturvallisuutta edistävien hankkeiden vaikuttavuus seudullisten tavoitteiden kannalta koettiin siis vähäiseksi. Hankkeiden peilausta tavoitteisiin pidettiin kuitenkin välttämättömänä.

Rahoituksen käytön tehokkuuden nähtiin olevan tavoitteiden edistämisen kannalta riittävää. Kuntien koettiin tunnistaneen seudullisten tavoitteiden kannalta tärkeitä hankkeita. Tärkeänä asiana esille nostettiin se, että kunnissa on tultu tätä kautta tietoisiksi yhteisistä tavoitteista. Turun kaupunkiseudulla on koottu hankkeet niin sanottuihin hankekoreihin, mitkä ovat toimineet pohjana hankelistan kokoamisessa. Hankekoriin otsikoiksi mainittiin muun muassa kevyt liikenne, joukkoliikenne ja liikenneturvallisuus. Hankkeita ei ole peilattu seudullisiin tavoitteisiin enää hankelistan koonnivaikuttavuudessa. Asiantuntijoiden mukaan hankkeet ovat kuitenkin valikoituneet tietyin perustein hankekoreihin. Näin ollen asiantuntijat näkivät hankkeiden vaikuttavuuden seudullisten tavoitteiden kannalta olevan pääosin riittävää. Etenkin kaupunkiseudun ydinalueelle sijoittuvat hankkeet koettiin tavoitteita hyvin edistäviksi. Niiden osalta

onkin pyritty suurempaa vaikuttavuuteen, hankelistan koonnissa mukana olleiden asiantuntijoiden mukaan.



Kuva 8. Pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden jakautuminen Turun kaupunkiseudulla (Rand 2018).

MAL-rahoitusta pieniin kustannustehokkaisiin liikennehankkeisiin ei koettu suoranaiseksi työvälineeksi tavoitteiden edistämiseksi. Osa asiantuntijoista oli hyvin vahvasti sitä mieltä, että MAL-rahaa ei saisi missään nimessä pitää ratkaisuna tavoitteiden saavuttamiselle. MAL-rahoitusta pidettiin niin pienenä, että sillä ei voi edistää asioita oikeassa mittakaavassa. Tavoitteiden ja hankkeiden vaikutusten välinen vertailu koettiin kuitenkin tärkeäksi. Tällöin MAL-raham käyttö ei olisi täysin perusteetonta. Kun hankkeita peilataan tavoitteisiin, rahoitus ei ajaudu tavoitteiden kannalta aivan päinvastaisiin kohteisiin.

Turun kaupunkiseudulla MAL-rahoituksella on pyritty pitkälti edistämään kestävää liikumista. Haastateltavat pitivät erityisen hyvinä hankkeina reittimäisten kevyen liikenteen ja bussiliikenteen väylien parannuksia. Myös liikenneturvallisuutta parantamalla koettiin voivan edistää kevyen liikenteen edellytyksiä ja näin ollen muokataan väestön kulkutapatottumuksia kestävämpään suuntaan. Pääsääntöisesti asiantuntijat näkivät, että hankkeet ovat hyviä ja vievät Turun kaupunkiseudun kehitystä oikeaan suuntaan.

Kritiikkiä osakseen sai se, että hankkeita on jaettu osittain väestönmäärän perusteella. Tällä viitattiin rahoituksen keskittämiseen Turun kaupunkiseudun keskuskuntiin. Vaihtoehtoiseksi tavaksi rahoituksen jakamiselle esitettiin esimerkiksi teollisuuden-
volyymien tarkastelua. Tämä on kuitenkin valtio-osapuolen mielestä ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että tällä rahoituksella ei tulisi edistää autoliikennettä. Hankelistaalla on kuitenkin mukana myös hankkeita, joiden vaikutuksista osa kohdistuu myös suoraan autoliikenteeseen. Esimerkiksi Ruskon kiertoliittymällä, millä nähtiin olevan myös turvallisuusvaikutuksia. Kyseisen infrastruktuurihankkeen takana kerrottiin olevan myös ajatuksia maankäytön kehittämisestä.

Niin kuin muillakin sopimusseuduilla, niin myös Turun seudulla mainittiin rahoituksen käytön tehokkuuden ongelmaksi se, että rahoitus tulee suoraan perusväylänpidon määrärahoituksesta. Ongelmaksi nostettiin se, että MAL-rahaa koskevat samat reunaehdot. Turun kaupunkiseudulla ongelma koettiin erittäin suureksi Turun kaupungin osalta. Turun kaupungin alueella on poikkeuksellisen vähän valtion teitä. Näin ollen perusväylänpidon rahoituksen osoittaminen etenkin ensimmäisellä kierroksella Turun kaupungin alueelle osoittautui hyvin haasteelliseksi. Osa haasteltavista näki maantielain muutoksen helpottaneen MAL-raham käyttöä. Osa haastateltavista puolestaan ei nähnyt maantielain muutoksen helpottaneen hankkeiden sijoittamista kunnan katuverkolle. Eräs asiantuntija mainitsi, että tähän mennessä yksi kunnan katuverkolla sijaitseva hanke on saatu rahoitettua MAL-rahalla. Edellä mainitun ongelman takia toivottiin muutosta MAL-rahoituksen reunaehtoihin.

Pääsääntöisesti Turun kaupunkiseudulla toisen hankekierroksen hankkeiden koettiin olevan tarpeeksi vaikuttavia. Vastauksissa korostui se, että rahoituksen ollessa näin pieni ovat vaikutukset myös suhteellisen pieniä. Haastateltavat toivoivat, että MAL-rahaa käytettäisiin jatkossa enemmän sellaisia hankkeita, joilla on maankäyttöä edistäviä vaikutuksia. Asiantuntijoiden mukaan maankäyttöä edistävien hankkeiden toteuttaminen MAL-rahalla ei kuitenkaan onnistu nykyisten reunaehtojen puitteissa.

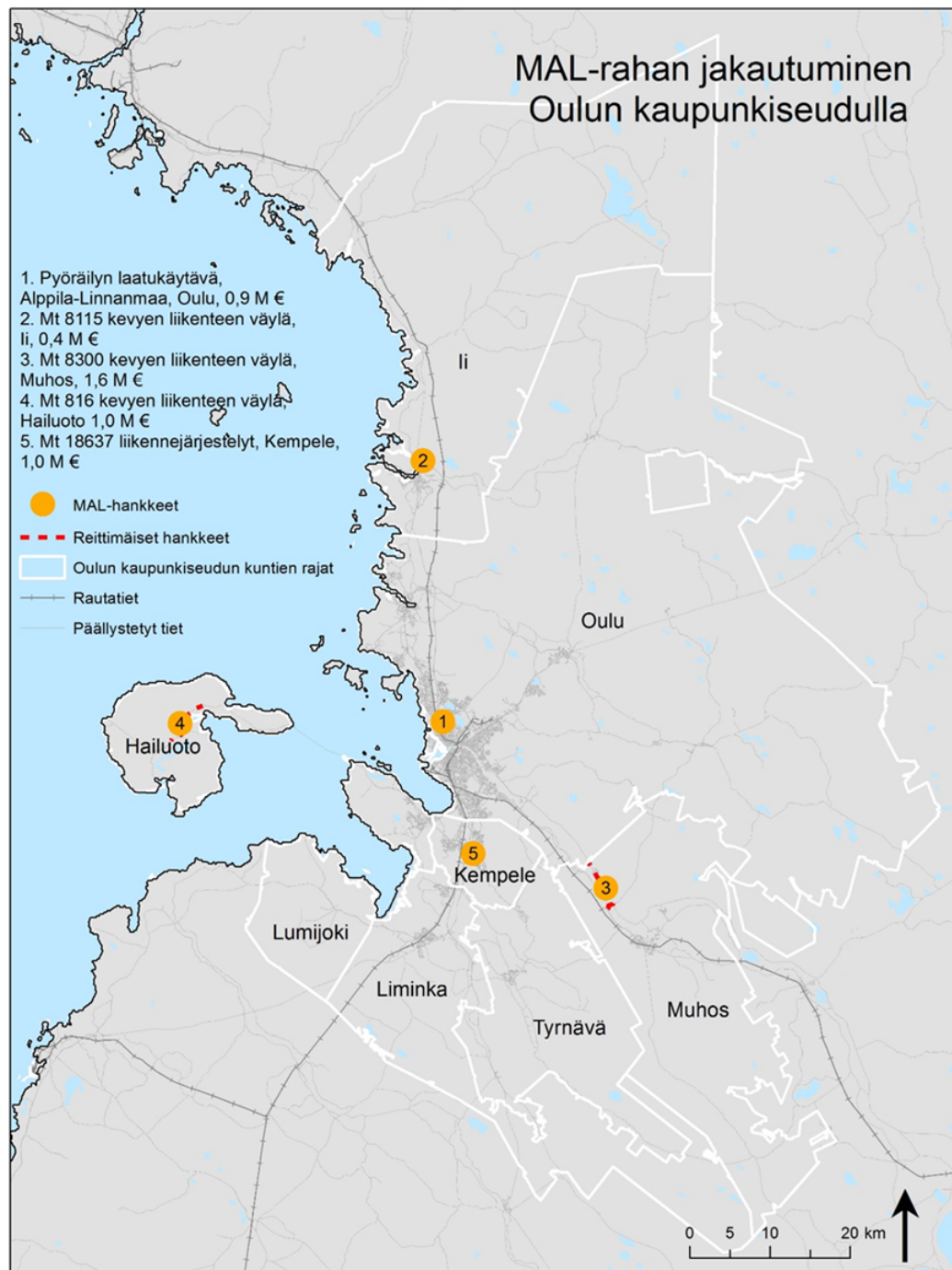
7.7.4 Oulun kaupunkiseudun MAL-sopimus ja hankkeet 2016–2019

Myös Oulun seudulla voi havaita kuvan 9 perusteella valitsevan jonkinlaisen tasapuo-
lisuuden ajatuksen. Viisi kuntaa yhdeksästä on saanut viimeisimmällä MAL-
kierroksella itselleen hankkeen. Mikään kunta ei ole saanut useampaa paikallista han-
ketta itselleen. Hankkeet ovat jakautuneet maantieteellisesti hyvin hajanaisesti. Haastateltavat näkivät välttämättömyydeksi sen, että hankelistaa laadittaessa ei voi tarkastella ainoastaan hankkeen vaikuttavuutta. Kaupunkiseudulla nähtiin, että mikäli hankkeilla haettaisiin ainoastaan mahdollisimman suurta tehokkuutta, kaikki hankkeet sijoittuisivat Ouluun. Tämän ei nähty edistävän seudullista kehittymistä. Haastateltavat näkivät tärkeäksi noudattaa tietyllä tapaa ”jokaiselle jotakin” -periaatetta. Näin hankkeiden koettiin edistävän koko seudun eikä ainoastaan Oulun kaupungin kehitymistä.

Kun katsoo kuvaa 9, näyttää siltä, että Oulun kaupunkiseudulla MAL-raha ei ole pirstaloitunut niin moneen osaan kuin Tampereella ja Turussa, missä valtion tarjoaman rahoituksen suuruus on sama kuin Oulun kaupunkiseudulla. Oulun kaupunkiseudulla noin puolet rahoituksesta on ohjautunut kartalle kirjattaviin paikallisiin hankkeisiin. Toinen puolikas rahoituksesta on käytetty esimerkiksi liikenteen ohjauksen kehittämiseen (liite 3).

Kuten muillakin kaupunkiseuduilla, niin myös Oulussa MAL-rahoituksen koettiin mahdollistavan sellaisten hankkeiden toteuttamisen, mihin ei muutoin löytyisi rahoitusta ELY-keskusten alueellisten määrärahojen ollessa hyvin vähissä. Suurimman osan pienistä kustannustehokkaista liikennehankkeista mainittiin tulevan suoraan Oulun seudun liikennejärjestelmätyöstä.

Ensisijaisesti Oulun seudun hankelistaa laadittaessa hankkeet ovat valikoituneet niiden mukaan tärkeyden mukaan. Tämän jälkeen on mahdollisesti tarkasteltu kuntaa eli onko sama kunta saanut jo jonkun toisen hankkeen. Pääperiaatteena on asiantuntijoiden mukaan siis pidetty sitä, että mahdollisimman moni kunta saisi toteutettua itselleen tärkeitä hankkeita. ”Jokaiselle jotakin” -periaatteen ymmärrettiin syövän rahoituksen tehokkuutta. Se koettiin kuitenkin tärkeäksi, eräänlaiseksi pienempien kuntien sitouttajaksi. Sitä, että jokainen kunta ei saa itselleen MAL-rahoitusta ei kuitenkaan nähty ongelmaksi. Yhtä lailla tärkeäksi nähtiin muut MAL-sopimuksiin kirjatavat myönnytykset. Esimerkiksi sopimuksiin kirjatut seudulliset suuret liikenneinvestoinnit nähtiin myös sitouttavana tekijänä.



Kuva 9. Pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden jakautuminen Oulun kaupunkiseudulla (Rand 2018).

Rahoituksen käyttö on asiantuntijoiden mukaan ollut tarpeeksi tehokasta ja ennen kaikkea tarkoituksenmukaista. Hankelistan hankkeille ei kuitenkaan ole tehty hyöty-kustannussuhteita, koska hankkeiden vaikutukset jäävät kuitenkin melko pieniksi. Hankkeiden tärkeyttä koettiin puolustavan sen, että kunnat joutuvat kustantamaan itse puolet hankkeistaan. Näin kunnat ehdottavat vain aidosti tärkeitä hankkeita hankelistalle.

Yksittäisillä maantien varteen toteutettavilla kevyenliikenteen väylillä ei nähty olevan kovinkaan paljon seudullisia vaikutuksia. Mutta vaikutuksiltaan paikalliset hankkeet nähtiin kuitenkin tärkeänä pienille kunnille. Niiden katsottiin edistävän eritoten kestävää liikkumista. Ympäryskuntien hankkeilla nähtiin olevan pääasiassa liikenneturvallisuutta edistäviä vaikutuksia, mikä on yksi mahdollinen MAL-raham käyttökohte.

Toisaalta ympäryskuntiin kohdistuvilla hankkeilla nähtiin myös olevan seudullisia merkityksiä. Esimerkiksi Hailuodon kevyenliikenteen väylän vaikutukset ovat periaatteessa melko vähäisiä käyttömäärien ollessa pieniä. Hankkeen merkitystä seudun kannalta kuitenkin nostaa turismi sekä kaavailtu siltayhteys Hailuodosta mantereelle. Seudullisten tavoitteiden kannalta tärkeänä pidettiin erityisesti bussien sisänäyttöjä, pysäkkien kehittämistä sekä liikenteen hallintaan kohdistuvia toimenpiteitä. Yhden haastateltavan mukaan erityisesti väestön kulkutapatottumuksia edistetään paremmin bussien sisänäyttöjen tapaisilla asioilla infrastruktuurihankkeiden sijaan. Bussien sisänäyttöjen testaushankkeeseen on siis onnistuttu kohdistamaan perusväylänpidon määrärahaa, vaikka kyseessä ei varsinaisesti olekaan infrastruktuuriin kohdistuva hanke. Kyseinen hanke on ollut mahdollista toteuttaa MAL-rahalla, koska sitä on pystytty perustelemaan ”tutkimus- ja kehittämistoimintana”, mihin MAL-rahoitusta voidaan myös kohdistaa.

Myös Oulun kaupunkiseudulla muutama asiantuntija nosti esiin hankkeiden vaikuttavuuden ongelmaksi suunnitelmien puuttumisen. Koska sopimusmenettelyn jatkuminen ei ole varmaa ja se on ikään kuin katkolla aina hallituksen vaihtuessa, sopivien hankkeiden suunnittelu jää usein tekemättä. Tavoitteita edistäviä hankkeita pitäisi heidän mielestään miettiä ja suunnitella etukäteen. Näin MAL-raham käyttö olisi mahdollisimman tehokasta eikä hankkeita jäisi toteuttamatta suunnitteluvalmiuden puutteen takia.

Tuoreimman sopimuskierron hankelistan vaikuttavuus nähtiin suurempana kuin edellisen kierron hankelista. Tähän mainittiin vaikuttaneen Maantielain muutos ja sen myötä mahdollisuus kohdistaa valtion rahoitusta kunnan katuverkolle. Toisin kuin muilla kaupunkiseuduilla, Oulun kaupunkiseudulla ei mainittu esiintyneen ongelmia valtion tarjoaman MAL-rahoituksen kohdistamisessa kunnan katuverkolle.

8 Johtopäätökset

Tässä työssä on arvioitu Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyn ja sopimuksiin liittyvien hankkeiden vaikuttavuutta. Selvitystyölle oli selkeä tarve. MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuutta on arvioitu aiemmin (esim. Ojaniemi 2014; Tuominen 2015; Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-)... 2015; Kosonen & Mäntysalo 2016), mutta vain sivuten MAL-sopimuksiin liittyviä hankkeita.

Käytin työn menetelmänä eräänlaista kehittävää arviointia. Kehittävällä arvioinnilla pyritään tunnistamaan kehitystarpeet kohteena olevasta prosessista (Räisänen 2005). Tarkoituksena on ollut arvioida sitä, miten MAL-sopimusmenettely on vaikuttanut kaupunkiseutujen toimintaan. Tunnistamalla MAL-sopimusmenettelyn kehitystarpeet, voidaan sopimusmenettelystä muokata aiempaa toimivampi.

Kuten jo aiemmin tässä työssä viittasin, ei ole olemassa yhtä oikeaa menetelmää arvioida erilaisia prosesseja (Hokkanen 2006). MAL-sopimusmenettelyä koskevaa arviointia on tehty verrattain vähän. Näin ollen mikään arviointimenetelmä ei ole osoittautunut muita menetelmiä paremmaksi tavaksi arvioida MAL-sopimusmenettelyä.

Tämän työn menetelmäksi valikoitui asiantuntijahaastattelut. Asiantuntijahaastatteluiden avulla sain muodostettua kattavan kuvan MAL-sopimusmenettelystä ja sen kehitystarpeista. Haastatteluaineiston ollessa melko suuri, voidaan tämän työn pohjalta vetää jonkinlaisia johtopäätöksiä. Asiantuntijoiden näkemykset olivat melko tasaisia. Näin voidaan olettaa, että aineiston kasvaessa tulokset olisivat pysyneet saman suuntaisina. Haastatteluaineisto sisältää jokaiselta kaupunkiseudulta vain yhden eli yhteensä neljä ympäryskuntien edustajaa. On mahdollista, että aineiston laajentaminen ympäryskuntien osalta, olisi muuttanut tämän työn tuloksia.

Työn pääaineistona toimii huhtikuun 2018 aikana kerätty haastatteluaineisto. Työtä varten on haastateltu 22 MAL-sopimusosapuolia edustavaa asiantuntijaa. Aineiston analyysin avulla olen pyrkinyt muodostamaan kokonaiskuvan MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuudesta. Tässä työn osassa esittelen analyysin pohjalta muodostamani johtopäätökset sekä kehityssuosituksiset.

8.1 MAL-sopimusmenettely kaupunkiseutujen suunnittelun käynnistäjänä

MAL-sopimukset ovat toimineet hyvänä käynnistäjänä kaupunkiseututasoiselle suunnittelulle. Ennen sopimusmenettelyä ongelma on ollut se, että toimijat eivät ole olleet sitoutuneita seudullisten tavoitteiden edistämiseen. Näin ollen suunnittelua on pääsääntöisesti tehty omien kuntatasoisten intressien pohjalta. Sopimusmenettely kokoaa kaikki seudun toimijat saman pöydän äärelle konkreettisesti, mitä muutoin ei todennäköisesti tapahtuisi kovinkaan usein.

Asiantuntijahaastatteluissa toivottiin sopimusmenettelyn jatkumista. Tämä ja muut työn havainnot antavat lisätukea aiemmalle MAL-sopimusmenettelyä koskeville arvioinneille sekä muualla Euroopassa tehdyille havainnoille sopimusmenettelyn toimimisesta hyvin kaupunkiseutujen suunnittelun työkaluna (Ojaniemi 2014; Deas 2014; Akkila & Kanninen 2015; Bäcklund et al. 2017). Sopimuksellisuus toimii siis hyvin kaupunkiseututasoisessa suunnittelussa sen vapaamuotoisuuden takia. MAL-prosessi sai kiitosta siitä, että sen kautta voidaan reagoida hyvinkin nopeasti muutoksiin. Esimerkiksi Euroopan unionin asettamiin ilmastotavoitteisiin ei pystyttäisi reagoimaan yhtä nopeasti oikeusvaikutteisen suunnittelujärjestelmän kautta. On tärkeää pohtia, kuinka MAL-sopimusmenettelyn jatkuminen pystytään takaamaan ja samaan aikaan välttämään kuitenkin esimerkiksi kaavajärjestelmän kaltainen byrokratia sekä säilyttämään vapaamuotoisuus koko menettelyssä.

Asiantuntijahaastatteluista kävi ilmi, että sopimusosapuolet pitävät MAL-sopimusmenettelyä hyvänä yhteistyön muotona. Myös esimerkiksi Ojaniemen (2014) selvityksen tulokset olivat samankaltaisia. Kuten aiemmin tässä työssä viittasin, sopimusmenettelyt on todettu toimivaksi yhteistyömuodoksi kaupunkiseuduilla. Voidaan siis todeta sopimusmenettelyn olevan toimiva suunnittelun työkalu myös Suomessa.

8.2 MAL-sopimusmenettely yhteistyön lisääjänä kaupunkiseuduilla

MAL-sopimusmenettely on vaikuttanut kaikkien MAL-kaupunkiseutujen seudulliseen yhteistyöhön. Jatkamalla sopimusmenettelyn kehittämistä ja ratkaisemalla tässäkin työssä esitetty sopimusmenettelyyn liittyviä ongelmia, voidaan MAL-sopimusmenettelystä saada vieläkin toimivampi kaupunkiseutujen yhteistyön alusta.

Poikkeuksetta jokainen haastateltu asiantuntija näki MAL-sopimusmenettelyn edistäneen edes hieman yhteistyötä. Oulun kaupunkiseudulla kuntien välinen yhteistyö ei ole tiivistynyt vaan enemminkin jatkunut MAL-sopimusmenettelyn myötä. Muilla kaupunkiseuduilla kuntien välisen yhteistyön voidaan nähdä kehittyneen enemmän tämän kautta. Tämän työn aineisto osoittaa, että MAL-sopimusmenettely on tiivistänyt etenkin kaupunkiseutujen kuntien ja valtion välistä yhteistyötä. Vuorovaikutus valtion kanssa nähdään tärkeäksi asiaksi.

Toisaalta aineistosta käy ilmi, että ministeriöiden välillä vallitsee jonkinlainen kommunikaatio-ongelma. Kaikki valtion sisällä eivät ole tietoisia sopimuksissa esitetyistä tavoitteista ja niitä edistävästä toimenpiteistä. On syytä miettiä, miten valtio-osapuolet saataisiin aidosti edustamaan yhtä osapuolta ja puhumaan keskenään samaa kieltä. Ongelmana on, että valtio on valtavan suuri osapuoli. Näin ollen tieto ei tavoita kaikkia asianomaisia valtion sisällä. Muutama asiantuntija mainitsi, että sama ongelma voi ilmetä myös kaupunkiseutujen keskuskaupungeissa joiden organisaatiot ovat myös suuria. Osapuolien aito sitouttaminen vaatii lisäselvitystä, miten sisäistä kommunikaatiota voitaisiin parantaa.

Ympäryskuntien kannalta MAL-sopimusmenettely on koettu erittäin tärkeäksi niin heidän omasta kuin muidenkin sopimusosapuolien näkökulmasta. Pienissä kunnissa ongelma on usein resurssien vähyys. Osaaminen on rajallista ja rahatilanne heikko. Koska suomalaisilla kunnilla on hyvin vahva itsehallinto, ovat kunnat pitkälti toimineet oman sisäisen osaamisensa varassa. MAL-sopimusmenettelyn myötä pienet

kunnat ovat päässeet osallisiksi siitä tietotaidosta, mitä keskuskaupungeilla on käytössään. Vaikka kasvu keskittyy MAL-kaupunkiseuduilla suurimmaksi osaksi keskuskaupunkiin ja sen rajalle, niin edellä mainittu tiedon ja taidon leviäminen pienempiin kuntiin puolustaa kaupunkiseutujen laajuutta.

Konkreettisten yhteishankkeiden todettiin olevan hyvä yhteistyön alusta. Kun hankkeet suunnitellaan ja toteutetaan aidosti yhdessä, syntyy väistämättä yhteistyötä. Näin ollen on päästävä yhteisymmärrykseen esimerkiksi hankkeen laadullisista teijöistä. Yhteishankkeissa osapuolet eivät voi ajatella ainoastaan omaa etuaan, vaan niiden on myös kyettävä näkemään muiden osapuolien etu. Kuten Kosonen ja Mäntysalo (2016) ovat maininneet, seudun etu ei välttämättä ole kaikkien osapuolien yhteinen etu. Huolimatta siitä, että osapuolien välillä ilmenee yhä edelleen näkemyseroja, on MAL-hankelista sekä muut sopimukseen kirjatut konkreettiset toimenpiteet koettu tärkeiksi yhteisymmärryksen parantajiksi.

Yhteistyön kannalta tulisi myös pohtia, ovatko MAL-kaupunkiseutujen rajaukset tarkoituksenmukaisia. Kuten jo aiemmin todettua, MAL-kaupunkiseudut eivät vastaa todellista toiminnallista kaupunkiseutua. Toisaalta, kuten aiemmin tässä työssä totesin, on kaupunkiseutujen rajaukselle osaltaan perusteena, että kyseisillä kunnilla on yhteinen tahtotila. Haastatteluissa ei kuitenkaan nähty ongelmia kuntien välisessä yhteistyössä. Osapuolien nähtiin sitoutuvan aidosti tavoitteisiin, vaikka toisaalta yhteisen ymmärryksen todellisessa muodostumisessa todettiin olevan ajoittain ongelmia.

MAL-sopimusmenettelyn voidaan todeta lisänneen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteissuunnittelua. Sopimukseen kirjattaviin hankkeisiin toivottiin kuitenkin varsinaisia aluekehittämishankkeita ja muita vielä paremmin maankäytön sekä liikenteen yhdistäviä hankkeita. Toisaalta haastateltavat tiedostivat sopimuskauden pituuden ja näin esimerkiksi MAL-raham puitteissa ei onnistu kovin suurten hankkeiden toteuttaminen.

8.3 Jatkuvuuden turvaaminen

Koko MAL-sopimusmenettelyn sekä siihen liittyvien hankkeiden osalta tulisi pohtia sopimuskauden ajoittumista sekä pituutta. Tämä työ nosti sekä koko sopimuksen että hankkeidenkin osalta ongelmaksi sen, että MAL-sopimusmenettelyn jatkosta ei ole taetta. Seuduilta nousi toive sopimuksellisuuden säilyttämisestä ja ”turhan byrokratian” välttämisestä. Samalla esitettiin toive siitä, että sopimusmenettelyn jatkuvuus taataan. Varsinaisen MAL-yhteistyön kannalta nähdään tärkeäksi, että yhteistyön jatkumiselle on tae, mikä seikka näin ollen sitouttaa osapuolet jatkuvaan yhteistyöhön. Myös mahdollinen tuleva maankuntauudistus sekä maankäyttö- ja rakennuslain uudistus aiheuttavat epävarmuutta sopimusmenettelyn jatkumiselle ja sille, jatkuuko sopimusmenettely nykyisen kaltaisena. Jonkinlainen kytkentä tiukemmin lakiin vaikuttaisi MAL-sopimusmenettelyn. Näin sopimusmenettelyn jatkuminen olisi taattu mahdollisista suunnittelukentän muista muutoksista huolimatta.

Se, että sopimus on aina katkolla jokaisen uuden hallituskauden alussa, sai omassa haastatteluaineistossani osakseen paljon kritiikkiä. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan seudullisen kehittymisen kannalta sopimusmenettelyn sekä siihen liittyvän rahoituksen jatkumisen turvaaminen olisi tärkeää. Näin seudullinen MAL-yhteistyö ei olisi ikään kuin tauolla aina neljän vuoden välein. Kuten jo luvussa 7.2. totesin, ei sopimuskauden pidentäminen vuodella tai parilla olisi todennäköisesti toimiva ratkaisu. Sopimuskauden sijoittuminen nykyistä enemmän limittäin kahden hallituskauden ajalle voisi estää niin sanotut tauot sopimusmenettelyssä.

Tämä työ on osoittanut, että MAL-sopimusmenettely jatkuvuuden turvaaminen koetaan monestakin syystä hyvin tärkeäksi. Kaupunkiseutujen suunnittelussa on kyse nimenomaan pitkäjänteisen suunnittelusta, jossa tavoitteita ei saavuteta hetkessä. Osapuolien aidon sitoutumisen takia olisi tärkeää, että yksittäinen MAL-sopimus koettaisiin osana pitkäjänteisempää suunnittelua ja tavoitteiden edistämistä. Epävarmuuden ongelma heijastuu myös hanketason ratkaisuihin. Kaupunkiseuduilla ei osata ja toisaalta ei ole resursseja suunnitella tavoitteiden kannalta oikeanlaisia hankkeita. MAL-raham jatkuvuuden takaaminen helpottaisi suunnitelmavalmiuden ylläpitoa.

8.4 MAL-sopimukseen liittyvät hankkeet sitouttavana tekijänä

Erityisesti isot liikennehankkeet, joihin saadaan valtion avustusta, koetaan seuduilla tärkeiksi. Kyseisiin hankkeisiin ei saada suoraa rahoitusta MAL-sopimusmenettelyn kautta. Niiden kirjaaminen sopimukseen nähtiin kuitenkin tämän työn aineistossa seudullisen strategisen kuvan muodostamisen takia tärkeäksi. Kuntarajat ylittävät suuremmat hankkeet edistävät aidosti seudun toiminnallisuutta parantaen alueiden välistä saavutettavuutta. Isoilla liikenneinvestoinneilla voidaan helpommin muuttaa väestön kulkutapatottumuksia kuin esimerkiksi yksittäisillä kevyenliikenteen väylillä. MAL-sopimukseen on tärkeä kirjata myös isommat liikennehankkeet, joiden merkitys on seudullisesti suuri.

Pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet ja MAL-rahoitus sitouttavat kuntia seudulliseen yhteistyöhön ja yhteisten seudullisten päämäärien ajamiseen. Kun kyseessä on yhteishanke, mukaan valikoituu vain sellaisia hankkeita, jotka ovat aidosti osapuolien yhteisten tavoitteiden mukaisia. Näin vältetään siltä, että päädytään toteuttamaan kaikista kustannustehottomimpia hankkeita. MAL-rahalla on edistetty sellaisia asioita ja hankkeita, joihin ei ole löytynyt muuta kautta rahoitusta. Kunnat kokevat hankkeet tärkeiksi, koska ovat itse valmiita osallistumaan hankkeen rahoittamiseen.

Seuduilla on tiedostettu, että MAL-rahoitus on osapuolet yhteistyöhön sitouttava tekijä. Näin ollen rahoituksen jakamisperusteena ei voida käyttää ainoastaan vaikuttavuutta. On kuitenkin tärkeää, että hankkeita peilataan tavoitteisiin, jotta rahoituksen käyttö ei olisi täysin perusteetonta. Kuten Kosonen ja Mäntyseläkin (2016) toteavat, että koko seudun etu ei voi olla aina jokaisen kunnan etu.

Erityisesti pienempien kuntien sopimuksessa mukana olemisen ja tavoitteisiin sitoutumisen osalta voidaan päätellä valtion tarjoaman rahoituksen olevan merkittävä tekijä. Pienille kunnille valtion tarjoama rahoitus on suuri motivaatiotekijä. Keskuskunnille MAL-rahameritys ei puolestaan ole niin suuri. Toisaalta pieniä kuntien sitoutumiseen vaikuttaa myös yhteinen ymmärrys asioista sekä muut sopimukseen kirjattavat myönnytykset. Ilman sopimukseen liitettävää rahoitusta ja muita keskustelunavauksia, ei seudun kuntia saataisi samalla tavalla kiinnostumaan yhteisten päämäärien pohtimisesta.

8.5 MAL-rahameritys reunaehdojen ongelmallisuus

Kuten aiemmin tässä työssä mainitsin, valtion tarjoama MAL-rahoitus on peräisin perusväylänpidon määrärahasta. Näin sitä koskevat myös samat reunaehdot. Aiemmin MAL-rahoitusta ei voitu ohjata esimerkiksi joukkoliikenteen kannalta oleellisiin kohteisiin, mikäli hanke sijaitsi kaupungin katuverkolla. Lakimuutos on mahdollistaa hankkeiden sijoittumisen aiempaa vaikuttavampiin kohteisiin. Se, että MAL-rahameritys on lakimuutoksesta huolimatta hankala kohdistaa kunnan katuverkolle syö hankkeilta vaikuttavuutta. Maantielain muutos on tuonut pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet -hankelistalle muutamia kunnan katuverkolla sijaitsevia hankkeita. Rahoituksen kohdistaminen kunnan katuverkolle on kuitenkin koettu hieman monimutkaiseksi. Näin suurin osa hankkeista sijoittuu yhä edelleen valtion verkolle. Samaan aikaan MAL-rahamerityksen käyttö koetaan tehokkaimmaksi vaikuttavuuden kannalta siellä missä on eniten käyttäjiä

Rahoituksen kohdistamiseen olisi saatava lakimuutoksen lupaamaa joustavuutta, jotta MAL-rahoituksen käyttö olisi mahdollisimman tehokasta. Tätä työtä varten haastateltujen asiantuntijoiden mielestä olisi hyvä, että MAL-rahoitus olisi oma määrärahasa. Näin sen on kohdistamista eivät koskisi perusväylänpidon rahat. MAL-rahamerityksen reunaehdoja on siis pystyttävä muuttamaan, mikäli halutaan saada aikaan hankkeita, joiden vaikutukset ovat nopeita, tehokkaita ja laaja-alaisia.

Toisaalta MAL-rahoitusta ei nähdä varsinaisena työkaluna tavoitteiden edistämiseksi. Tämä seikka on noussut esille sekä tässä työssä että aiemmissa tutkimuksissa. Rahoituksen painoarvoa ei nähty kovinkaan suurena seudullisten tavoitteiden edistämisen kannalta. MAL-rahoitus toimii siis nykyisellään lähinnä seutuja yhteistyöhön sitouttavana tekijänä. Onko se riittävää peruste rahoituksen käytölle? Mikäli MAL-rahoituksella halutaan saada vaikuttavampia asioita aikaan, tulee MAL-rahoituksen tulla omasta määrärahasta tai vaihtoehtoisesti perusväylänpidon määrärahoituksen reunaehdoja tulee muuttaa. Näin voidaan mahdollistaa MAL-rahoituksen tarkoituksenmukaisempi käyttö.

Tämä työ on osoittanut rahoituksen jakamisen kaupunkiseudun kuntien välillä monimutkaiseksi. Soininvaara ja Särelä ehdottavat (2015: 66), että valtion pitäisi vetäytyä kaupunkiseutujen infrastruktuurihankkeista:

”Valtion osuus pitäisi korvata asianomaisille kunnille kiinteänä maksuna, jonka suuruus vastaisi suunnilleen valtion viimeaikaista investointipanosta. Seudun kuntien kesken tämän rahan voisi jakaa esimerkiksi väkiluvun kasvun suhteessa, koska tarve investoida liikenneverkkoon aiheutuu väkiluvun kasvusta.”

He näkevät valtion osallistumisen kehitystä hidastavana tekijänä, kun kunnat pystyvät perustelemaan sen kautta itselleen kannattamattomia hankkeita. Valtion infrastruktuuriraha jaettaisiin kuntien kesken. MAL-rahamen jakamisessa idea on sama, mutta valtio on yhä mukana niin suunnittelu kuin toteutusvaiheessakin. Soininvaaran ja Särelin ehdottaman (2015) kaltainen rahoitus voisi sopia MAL-sopimuksiin liitettäväksi rahoitukseksi. Näin jokainen kunta pääsisi osalliseksi rahoitukseen, mutta keskeisimmät alueet saisivat rahoitettua aidosti vaikuttavia hankkeita.

On syytä myös pohtia MAL-rahamen koskevia säädöksiä, jotta rahoituksen käyttö olisi mahdollisimman tehokasta. Mikäli rahoituksen ohjaamisessa ei tarvitsisi ottaa huomioon kenen verkolla hanke sijaitsee, voisi hankkeiden vaikuttavuus olla parempaa.

8.6 MAL-rahamen vaikuttavuus ja vaikuttavuuden esteet

Pieniä kustannustehokkaita liikennehankkeita ei pidetä kaupunkiseuduilla suoranaisena työkaluna tavoitteiden edistämiseksi rahoituksen ollessa jo alun perin niin pieni ja jakautuessaan niin moneen osaan. MAL-rahalla toteutettavat hankkeet ovat pieniä hankkeita, joilla ei pystytä saamaan aikaan kovin suuria vaikutuksia. Pääpiirteissään pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet vievät eteenpäin kohti tavoitteita. Rahoituksen käyttö voisi kuitenkin olla myös nykyisten reunaehtojen puitteissa tehokkaampaa. Tehokkuudella viittaa tässä kohtaa siihen, että rahoitus olisi voitu ohjata myös sellaisiin hankkeisiin joista hyötyisi isompi määrä väestöä.

MAL-rahalla toteutettavilla pienillä kustannustehokkailla liikennehankkeilla ei ole siis yleisten seudullisten tavoitteiden kannalta kovin suurta merkitystä. Niiden vaikutukset jäävät niin pieniksi, että ne vievät vain pienin askelin oikeaan suuntaan. Haastattelut osoittivat sen, että seuduilla MAL-rahoitusta pidetään kuitenkin tarpeellisenä. Sekä Ojanien (2014) että Kososen ja Mäntysalon (2016) havainnot MAL-rahasta ovat kuitenkin osittain päinvastaisia tämän työn tulosten kanssa. Aiemmissa tutkimuksissa MAL-rahamen tärkeyttä ei ole tunnistettu samalla tavalla kuin tässä työssä. Yhteistä tuloksille kuitenkin on se, että hankkeiden ollessa pieniä ei vaikutustenkaan voi olettaa olevan mittavia.

Pienten kustannustehokkaiden liikennehankkeiden vaikuttavuuden kannalta ongelmana on myös hankkeiden suunnitelmavalmius. Koska MAL-sopimusmenettelyn ja MAL-rahoituksen jatkuvuudesta ei ole taetta, tavoitteisiin sopiviin hankkeisiin ei löydy suunnitteluresursseja. Osittain tästä johtuen hankelistoille on päätynyt myös paljon niin sanottua ”vanhaa velkaa”, mikä osaltaan vähentää vaikuttavuutta.

Kaupunkiseuduilla ei koeta ”jokaiselle jotakin” -periaatetta kovinkaan suureksi ongelmaksi MAL-rahoituksen jakamisessa, mitä periaatetta sovelletaan oikeastaan kaikilla seuduilla. Suurin osa asiantuntijoista piti periaatetta välttämättömänä. Se sitouttaa kunnat yhteistyöhön ja toisaalta rahasumman ollessa melko pieni, ei sen merkitystä seudun edistämisen kannalta pidetty kovinkaan merkittävänä. Kososen ja Mäntysalon (2018) mukaan ”jokaiselle jotakin” -periaate voi aiheuttaa ongelmia strategisessa päätöksenteossa sekä johtaa vääränlaiseen kasvuun. Tämän työn perusteella voidaan todeta, että haastattelemani asiantuntijat katsovat ”jokaiselle jotakin” -periaatteen syövän MAL-hankkeilta vaikuttavuutta. Heidän näkökulmansa on näin käännettävissä

myös suositukseksi. Mikäli MAL-rahoitus halutaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti, on rahoituksen kohteet valittavat niiden vaikuttavuuden mukaan.

Avasin tämän työn analyysi luvussa sitä, että osapuolet mieltävät MAL-rahaman vaikuttavuuden ja tehokkuuden eri asioiksi. Rahoituksen käytön nähtiin lähes poikkeuksetta olevan tehokkainta siellä, missä sillä on eniten käyttäjiä. Tällaisissa kohteissa MAL-rahaman vaikuttavuuden nähtiin myös olevan seudullisten tavoitteiden kannalta korkeinta. Toisaalta vaikuttavuutta koettiin olevan monenlaista. Haastateltavat näkivät riittäväksi vaikuttavuudeksi jo sen, että osapuolet saadaan sitoutettua yhteistyöhön. Näin ollen on syytä pohtia mikä on MAL-rahaman tarkoitus. Halutaanko MAL-rahalla toteuttaa mahdollisimman tehokkaita hankkeita vai onko vain jonkinlainen positiivinen vaikuttavuus riittävää? Mitä ilmeisemmin se ei ole täysin selkeä sopimusosapuolille ja näin ollen käsitykset siitä mihin rahoitus pitää ohjata eroavat.

8.7 Kaupunkiseutujen suunnittelu tulevaisuudessa

On selvää, että MAL-sopimusmenettely ja ylipäättään suomalainen kaupunkiseutusuunnittelu tulee kehittymään vuosien saatossa. Ympäristöministeriö on ryhtynyt toimiin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamiseksi. Kaupunkiseuduilla on kaavailtu toiminnallista aluetta koskevaa strategista kaavaa ja kaupunkiseututasoinen suunnittelu tulee voimistumaan.

Sopimusmenettelyt tulevat varmasti olemaan myös tulevaisuudessa osa kaupunkiseututasoista suunnittelua. Sopimusmenettelyiden avulla on helppo tuoda toimijat yhteen suunnittelemaan, kuitenkin sitouttamatta toimijoita edistämään pelkästään sopimuksessa esitettyjä tavoitteita. MAL-sopimusmenettelyn kaltaiset vapaaehtoiset yhteistyön muodot on todettu tämän työn lisäksi niin Suomessa (esim. Ojaniemi 2014) ja kuin muuallakin maailmassa (esim. Deas 2014; Akkila & Kanninen 2015) toimivaksi seudullisen yhteisymmärryksen muodostamisen areenaksi.

MAL-sopimusmenettely on vaikuttanut kaikkien MAL-kaupunkiseutujen seudulliseen yhteistyöhön. Jatkamalla sopimusmenettelyn kehittämistä ja ratkaisemalla tässäkin työssä esitetty sopimusmenettelyyn liittyviä ongelmia, voidaan MAL-sopimusmenettelystä saada vieläkin toimivampi kaupunkiseutujen yhteistyön alusta.

Lähteet

- Aarrevaara T., R. Harisalo, J. Stenvall & P. Virtanen (2007). Julkinen toiminta – julkinen politiikka. 183 s. Tampereen Yliopistopaino.
- Antikainen J., V. Helminen, V. Laasonen, K. Nurmio, A. Rehunen, I. Soininvaara & P. Vartiainen (2017). Toiminnalliset alueet ja kasvuvyöhykkeet. Valtioneuvoston Selvitysja Tutkimustoiminnan Julkaisusarja 50, 121 s.
- Airaksinen J. & J. Stenvall (2009). Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Kuntaliiton Verkkojulkaisu 211. 145 s.
- Akkila I. & V. Kanninen (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu - mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Ympäristöministeriön Raportteja 24. 74 s.
- Albrechts L. & A. Balducci (2013). Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. *The Planning Review* 49: 3, 16–27.
- Aschauer D. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23: 2, 177–200.
- Dahler-Larsen P. (2005). Vaikuttavuuden arviointi. 52 s. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Helsinki.
- Deas I. (2014). The search for territorial fixes in subnational governance: City-regions and the disputed emergence of post-political consensus in Manchester, England. *Urban Studies* 51: 11, 2285–2314.
- Dekkers J., T. Dijk & E. Koomen (2008). Open-space preservation in the Netherlands: Planning, practice and prospects. *Land Use Policy* 25:3, 361–377.
- Bartholomew K. & R. Ewing (2011). Hedonic price effects of pedestrian- and transit-oriented development. *Journal of Planning Literature* 26, 18–34 s.
- Bengston D., J. Fletcher & K. Nelson (2003). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning* 69, 271–286.
- Brueckner J. (2000). Urban sprawl: Diagnosis and remedies. *International Regional Science Review* 23, 160–171.
- Burg M., M-P. Gennaio & A. Hersperger (2009). Containing urban sprawl - Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. *Land Use Policy* 26, 224–232.
- Bäcklund P. & V. Kanninen (2017). Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat. Teoksessa Bäcklund P., Häkli J. Ja Schulman H. (toim.): *Kansalaiset Kaupunkia Kehittämässä*, 16–23. Tampere University Press.

- Bäcklund P., O.Ruokolainen, K-P. Kallio & J. Häkli (2017). Kanasalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. *Terra* 129: 3.
- Christiansen P. & T. Loftsgarden (2011). Drivers behind urban sprawl in Europe. *TØI Report* 1136. 29 s.
- Galison P. (1997). *Image and logic: A material culture of microphysics*. 982 s. University of Chicago Press, Chicago.
- Geddes P. (1997). *Cities in evolution*. 446 s. Williams & Norgate, England.
- Haapamäki R., H. Liimatainen, R. Viri & M. Tainio (2017). Liikennejärjestelmän ja hankkeiden kokonaisvaltainen arviointi. Liikenteen Tutkimuskeskus Verne Tutkimusraportit 93, 75 s.
- Hakamäki A. (2015). Yhdenmukaista yhdyskuntasuunnittelua etsimässä. Seudullisen suunnittelun MALPE-ajattelu yhdenmukaisen yhdyskuntasuunnittelun edistäjänä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 63. 188 s.
- Hall P. & M. Tewdwr-Jones (2011). *Urban and regional planning* (5th edition). 304 s. Routledge, London and New York.
- Harrison J. (2013). Configuring the new 'regional world: On being caught between territory and networks. *Regional Studies* 47 :1, 55–74.
- Helsingin seudun MAL-sopimuksen seuranta (2017). Ympäristöministeriö. 41 s.
- Heltimo J., H. Metsäranta & H. Pesonen (2008). Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäs suunnittelun kehittäminen. *Tiehallinnon Sisäisiä Julkaisuja* 68. 49 s.
- Hjerpe R. & J. Honkatukia (2005). Liikenteen kansantaloudellinen merkitys ja liikenneinfrastruktuuri toimintojen yhdistäjänä. *VATT Keskustelualoitteita* 364. 26 s.
- Hokkanen J. (2006). Vaikuttavuuden arviointi. *Tiehallinnon Selvityksiä* 12. 57 s.
- Hovila I. (2016). Maankäytön valtion ohjaus metropolialueella. *Yhdyskuntasuunnittelun Lehti* 54: 3.
- HLJ 2011. Metropolialueen liikenneinfrastruktuurin pienet kustannustehokkaat hankkeet (KUHA) toteuttamishjelma 2013–2016 (2012). Helsingin seudun liikenne, 34 s.
- Jonas A. E. G., A. R. Goetz & S. Bhattacharjee (2014). City-regionalism as a politics of collective provision: Regional transport infrastructure in Denver, USA. *Urban Studies* 51: 11, 2444–2465.
- Jonas A. E. G. & K. Ward (2007). Introduction to a debate on city-regions: New geographies of governance, democracy and social reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research* 31: 1, 169–178.
- Kangasoja J., V. Kanninen & R. Mäntysalo (2014). Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. Ympäristöministeriön Raportteja, 18, 57 s.

- Kanninen V. (2016). Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen. Teoksessa Karppi I., R. Mäntysalo & S. Puustinen (toim.): Strateginen eheyttäminen kaupunkiseudulla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin, 17–30.
- Kanninen V. (2017). Strateginen kaupunkiseutu. Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Aalto University publication series Doctoral dissertations 227, 262 s.
- Kanninen V., P. Kontio, R. Mäntysalo & M. Ristimäki (2010). Autoriippuvainen yhdyskunta ja sen vaihtoehdot. Yhdyskuntasuunnittelun Tutkimus- Ja Koulutuskeskuksen Julkaisuja B 101, 160 s.
- Karppi I., R. Mäntysalo, & S. Puustinen (2016). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston Selvitys- Ja Tutkimustoiminnan Julkaisusarja 4. 7–16.
- Kaupunkiseudut tarvitsevat parempaa kaavayhteistyötä (2018). Helsingin sanomat 8.3.2018.
- Kaupunkiseutujen rajausta (2013). Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. 14.5.2018. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkiseutujen_rajausta
- Kaupunkiseutujen vihreän infrastruktuurin käsitteitä (2013). Suomen ympäristökeskus. Suomen Ympäristökeskuksen Raportteja 39, 50 s.
- Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012 (2012). Liikenne- ja viestintäministeriö. 68 s.
- Kolehmainen J. & O. Ruokolainen (2010). Strategisesti eheytyvä kaupunkiseutu. Näkökulmia Tampereen seudun rakennesuunnitelmatyöhön. Sente-julkaisu 31, 61 s.
- Kosonen K. & Mäntysalo R. (2016). MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Teoksessa Karppi I., R. Mäntysalo & S. Puustinen (toim.): Strateginen eheyttäminen kaupunkiseudulla. näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin, 31–44.
- Kubler D. & B. Schwab (2007). New regionalism in five swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. European Journal of Political Research 46: 4, 473–502.
- Laakso S. & A. H. Loikkanen (2014). Yhdyskuntarakenne ja kasautumisen hyödyt - kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä kaupunkeja tiivistämällä. Talous Ja Yhteiskunta 3, 28–35.
- Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoja ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 6.11.2009/829, 3 §. Finlex. 16.4.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090829>

- Lampinen S. (2015). Tässä tie, missä kaupunki? Liikennesuunnittelu ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen. *Acta Universitatis Tamperensis* 2090, 396 s.
- Liikennejärjestelmäsuunnittelu (2018). Helsingin seudun liikenne. 14.3.2018. <https://www.hsl.fi/hlj-helsingin-seudun-liikennejarjestelmasuunnitelma/liikennejarjestelma-suunnittelu>
- Loikkanen H. (2013). Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. VATT Valmisteluraportit 17, 55 s.
- Lukkarinen S. & M. Savolainen (2016). Kestävä liikkuminen alueellisessa liikennejärjestelmätyössä. *Liikenneviraston Tutkimuksia Ja Selvityksiä* 45, 82 s.
- Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-) aiesopimusmenettelyn kehittäminen (2015). Suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusten valtio-osapuolen valmisteluryhmä. 29 s.
- Maantielaki 29.6.2016/566, 10 §. Finlex. 10.2.2018. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160566>
- Maantiet kaavoituksessa. Suunnittelu- ja toteuttamisvaiheen ohjaus (2006). Tiehallinnon verkkojulkaisu, 131 s.
- Moisio S. & A. Vasanen (2008). Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. *Tieteessä Tapahtuu* 3–4. 20–31.
- Newman P. & A. Thornley (2002). Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects. 291 s. Routledge, London.
- Norppa M. (2011). Helsingin metropolialue innovaatio-ympäristöinä asiantuntija-haastattelujen valossa. Teoksessa: Mäenpää P. & H Schulman (toim.): Kaupungin kuumat lähteet. Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt, 60–89.
- Ojaniemi N. (2014). MAL(PE) - aiesopimusten sitoutumiseen vaikuttavat tekijät. MAL-Verkosto Selvitysraportti. 33 s.
- Parempia väyliä – sujuvampaa liikennettä. Selvitys liikenneverkon kehittämisestä liiketaloudellisesti: Liikenneverkko-yhtiö (Live) (2017). Liikenne- ja viestintäministeriön Raportit ja selvitykset, Luonnos. 143 s.
- Patacchini E. & Y. Zenou (2009). Urban sprawl in Europe. Teoksessa Burtless G. & J. Rothenberg Pack (toim.): Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs. 125–149 s.
- Perusväylänpito 2013–2017 (2013). Liikennevirasto. Liikennevirastonjulkaisuja. 11 s.
- Puustinen S. (2016). Täydennysrakentaminen kaupunkisuunnittelun haasteena. Teoksessa Karppi I., R. Mäntysalo & S Puustinen (toim.): Strateginen eheyttäminen kaupunkiseudulla. näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin, 74–86.

- Puusniekka A. & A. Saaranen-Kauppinen (2006). Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 2009, 167 s.
- Ravetz J. (2016). City region 2020. 320 s. Routledge, London.
- Reshaping economic geography (2009). The World Bank. World development report 43738, 383 s.
- Roininen J. (2012). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Aalto-Yliopiston Julkaisusarja Tiede + Teknologia 2. 218 s.
- Räisänen A. (2005). Kehittävään arviointiin. Teoksessa: Lyytinen H. & A. Räisänen (2005). Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 6, 109–127.
- Sahlsten S. (2013). Joukkoliikennemyönteinen yhdyskuntarakenne maankäytön suunnittelun tavoitteena - esimerkkitapauksena Nurmijärvi. Liikenneviraston Tutkimuksia Ja Selvityksiä 14, 89 s.
- Sankala I. (2017). Kestävää kasvua joukkoliikennekaupungissa, strateginen maankäytön suunnittelu ja kasvun hallinta Tampereen kaupunkiseudulla. Tampereen Yliopisto. 87 s.
- Sauri P. (2017). Kunnat jälkeen soden. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu 108, 80 s.
- Schulman H., P. Söderström & M. Ristimäki (2014). Pohjoiset suurkaupungit: Yhdyskuntarakenteen kehitys Helsingin ja Tukholman metropolialueilla. Suomen Ympäristökeskuksen Julkaisuja 2, 312 s.
- Soininvaara S. & M. Särelä (2015). Kaupunkien voitto. Kuusi keinoa vapauttaa kaupunkien kasvu. EVA Pamfletti 1, 119 s.
- Somerpalo, S., & Haapamäki, T. (2018). Maankäyttö hankearvioinnissa. Esiselvitys kehittämistarpeista. Liikenneviraston julkaisu, 36 s.
- Sotarauta M. (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica 6, 353 s.
- Sotarauta M. (2000). Kaupunkiseudun ydinkompetenssien kehittäminen. Teoksessa Kostianen J. & M. Sotarauta (toim.): Kaupunkiseudut innovatiivisina toimintaympäristöinä.
- Temmes M. (2004). Arviointityön autuus ja salahaadat arvioijan näkökulmasta. Hallinnon tutkimus 2, 86–93.
- Tuominen L. (2015). MAL-aiesopimukset ja institutionaalinen epäselvyys. Aalto-Yliopisto. 20 s.
- Väärälä R. (2014). Sosiaalinen kaupunkistrategioissa - Asukkaiden kaupunki vai globaalin kilpailun näyttämö. THL Raportti 10, 99 s.

Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen välinen sopimus 2016-2019 (2016). Ympäristöministeriö 5511: 19, 15 s.

Valtion ja Oulun kaupunkiseudun kuntien välinen MALPE-sopimus 2016-2019 (2016). Ympäristöministeriö 5511: 11, 13 s.

Valtion ja Tampereen kaupunkiseudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen välinen sopimus 2016-2019 (2016). Ympäristöministeriö 5511: 10, 18 s.

Valtion ja Turun kaupunkiseudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen välinen sopimus 2016-2019 (2016). Ympäristöministeriö 5511: 11, 36 s.

Valtioneuvoston selonteko metropolipoliitikasta (2010). Valtioneuvosto. Valtioneuvoston selvityksiä. 9, 43 s.

Valtion talousarvioesitys. Liikenne- ja viestintäministeriö. Perusväylänpito (2017). Valtiovarainministeriö. 7.5.2018.
<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp;jsessionid=oCA8EB3953D857B73CD350F38210EB9B?year=2013&lang=fi&maindoc=/2013/tae/valtiovarainministerionKanta/valtiovarainministerionKanta.xml&opennode=0:1:243:953:965:969>

Valtioneuvoston periaatepäätös kaupunkien ja kasvuvyöhykkeiden kasvusopimuksista ja suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksista (2016). Valtioneuvosto. 17.5.2018.
<http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804c182b>

Vasanen A. (2013). Evolving polycentricities - the development of urban spatial structure in Finnish urban regions. Turun yliopiston julkaisuja AII 280, 59 s.

Yhdyskuntarakenteen edelleen jatkuva hajautuminen on Suomessa ongelma ilmastomuutoksen hillintää ajatellen (2011). Suomen ympäristökeskus. 4.4.2018.
<http://ilmasto-opas.fi/fi/kunnat/hillinta-ja-sopeutuminen/-/artikkeli/54290918-d961-422d-826a-83210d23e17c/hillinta.html%20Luettu%204.4.201>

Maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset (2016). Ympäristöministeriö. 10.5.2018 http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maankayton_liikenteen_ja_asumisen_aiesopimukset

Haastattelurunko

1. Poikkisektoraalisuus:

Ovatko sopimukset lisänneet vuorovaikutusta ja yhteistyötä?

Onko hankelistojen koonnissa tehty eri sektorien välistä yhteistyötä?

Millainen on sopimusosapuolten välinen ilmapiiri?

2. Suunnittelujärjestelmään sopiminen:

Miten MAL-sopimusmenettely sopii osaksi muuta suunnittelujärjestelmään?

Liittykö siihen jotain ongelmia?

3. Seudulliset tavoitteet:

Millaisilla hankkeilla voidaan edistää seudullisia tavoitteita?

Ovatko hankelistan hankkeet sellaisia, jotka edistävät seudullisia tavoitteita?

Onko tavoitteiden saavuttamisella jonkinlaisia esteitä?

Onko resurssit riittävät tavoitteiden edistämisen kannalta?

Mitkä asiat voidaan nähdä tavoitteita eniten edistävinä ja mitkä ongelmina/vähiten edistävinä?

4. Rahoituksen tehokkuus:

Onko MAL-rahoituksen käyttö ollut tehokasta/tarkoituksen mukaista?

Olisiko rahoitusta voitu ohjata tehokkaammin?

Onko rahoituksen määrä riittävä?

Onko rahoituksen jakamisessa käytetty periaatetta ”jokaiselle jotakin” vai onko rahoitus keskitetty seudullisesti merkittäviin kohteisiin eli sinne missä tehokkuus on suurin?

Millaisissa kohteissa rahoituksen käyttö olisi tehokkainta?

5. Sitoutuminen toimenpiteisiin:

Onko MAL-sopimukset sitouttanut seudullisten päämäärien ajamiseen paremmin?

Lisääkö sopimuksessa mukana olo sitoutuneisuutta seudulliseen suunnitteluun, vaikka sillä ei ole virallista juridista asemaa?

Haastateltavat

3.4.2018	Kati-Jasmin Kosonen, Erikoissuunnittelija MAL-verkosto / Tampereen kaupunkiseutu
3.4.2018	Suvi Vainio, Liikennejärjestelmäasiantuntija, Pirkanmaan ELY-keskus
3.4.2018	Ari Vandell, Liikennejärjestelmän suunnittelun suunnittelupäällikkö, Tampere & Taru Hurme, Kaupunkiympäristön suunnittelun suunnittelujohtaja, Tampere
4.4.2018	Timo Mäkikyrö, Liikennejärjestelmä-yksikön päällikkö & Heino Heikkinen, Liikennejärjestelmävastaava, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
5.4.2018	Sini Puntanen, Liikennejärjestelmä ja tutkimukset osastonjohtaja, & Riikka Aaltonen, Liikennejärjestelmäsuunnittelija, HSL
10.4.2018	Paula Paajanen, Yleiskaavapäällikkö, Oulun kaupunki
11.4.2018	Juha Jokela, Kehittämispäällikkö, Turun kaupunki
11.4.2018	Hanna Lindholm, Liikennejärjestelmäpäällikkö, Varsinais-Suomen ELY-keskus
11.4.2018	Jouko Turto, Kiinteistökehitysjohtaja, Turun kaupunki
11.4.2018	Timo Hintsanen, Kaupunkisuunnittelujohtaja Turun kaupunki
13.4.2018	Pasi Heikkilä, Kaupungininsinööri, Oulun kaupunki
13.4.2018	Harri Vitikka, Liikennejärjestelmäyksikön päällikkö, Pirkanmaan ELY-keskus
13.4.2018	Claes Krüger, Kehittämispäällikkö, Oulun kaupunki
16.4.2018	Rikhard Manninen, Yleiskaavapäällikkö, Helsingin kaupunki
18.4.2018	Henrik Helenius, Liikennesuunnittelija, Kuuma-kunnat
19.4.2018	Johanna Järvinen, Uudenmaan ELY-keskus
19.4.2018	Heidi Saaristo-Levin, Kaavoituspäällikkö, Paraisten kunta
23.4.2018	Simo Pöllänen, Tekninen johtaja, Liminka

Suunnitellut MAL-rahalla toteutettavat pienet kustannustehokkaat liikennehankkeet 2016-2019

Helsingin kaupunkiseutu

Yhdyskunnantien vaihtopysäkit

Mt 1130 Lapinkylän jkp-tie, Paloasema – mt 1131

PÄÄVE-verkon jkp-teiden parantamishankkeet

Mt 120 Oikopolun alikulkukäytävä

Leppävaaran opastimet

Kirkkonummen rautatieasema, liityntäpysäköinti

Mt 120/ mt 1324 (Lahnuksentie), liityntäparantaminen (lisärahoituksen tarve)

MAL-hankkeiden suunnittelu

Mt 1521 Nikinmäki–Nikkilä, jkp-tie

Mt 1375 (Koivukylänväylä), Vanha Myllypolku – mt 140, kevyen liikenteen väylä ja alikulkukäytävä

Mt 1421 Eriksnäsintie-Jokelantie puuttuva osuus

Raideliikenteen vaihdemuutokset, Kirkkonummi

Järvenpään Haarajoen asema, liityntäpysäköinti, laajennus

Mt 101, Sepänmäki (lisärahoituksen tarve)

Vt 4, väli Metsola–Jokivarsi, melusuojaus

Keimolan uusi palvelualueen tiejärjestelyt (vt 3 Klaukkalan liittymä), Luhtaanmäki

Kt 50 / Suutarilantie (ramppi 21586, etelä) Vantaa, liikennevalojen rakentaminen, yhteenkytkentä ja pysäkkijärjestelyt

Tampereen kaupunkiseutu

Naistenmatkantien, Nuolialantien ja Ilmailunkadun liikennejärjestelyt

Kiertoliittymä kt 58 ja Opintien liittymään

Tampere-Lempäälä pyöräilyn seudullisen pääreitien laadun parantaminen

Tampere-Nokia pyöräilyn seudullisen pääreitien laadun parantaminen

Tampere-Ylöjärvi pyöräilyn seudullisen pääreitien laadun parantaminen

Tampere-Kangasala pyöräilyn seudullisen pääreitien laadun parantamisen jatkaminen (Vatjalan kohta)

Pyörätie Santalahti-Lielähti (2 km)

Pyöräilyn infopylväät

Solmupysäkkien kohdemäärittely, RS ja toteutus

Ruutanantielle (mt 3400) 2 pysäkiparia Tarastejärvelle

Hatanpään valtatie joukkoliikennekaista: YS, RS ja toteutus.

Kiertoliittymä vt 9 rampin ja kt 58 liittymään, linja-autopysäkit ja liityntäpysäköinti

Tampereentien (mt 3003) Hakkarin kohdan pysäkki- ja suojatiejärjestelyt

Tesoman aseman suunnittelu ja rakentaminen

Pyörien liityntäpysäköintikokonaisuus, suunnittelu ja toteutus

Autojen liityntäpysäköintikokonaisuus, suunnittelu ja toteutus 2 korissa: sopimukset kauppojen kanssa,

Matkatien liityntäpysäköinti (auto + pyörä)

Jkpp-alikulku vt:lle 12 Viholan kohdalle

Tievalaistus välillä Lempäälä-Vesilahti (3 km)

Turun kaupunkiseutu

Mt 110 Turku-Kaarina-Piikkiö bussi ja pyöräilyreitien parantaminen

Vt 10 Turku-Lieto bussi- ja pyöräilyreitien parantaminen

Joukkoliikenteen ohjaus-, maksu- ja informaatio-järjestelmä

Pysäkkien parantaminen ja pyöräpysäköinti

Bussikatu Kohmo-Silvolanrinne

Pyöräilyn seutuverkon opastus

Turun keskustan pääpyöräilyverkon täydentäminen
Raumantien pyörätie Raisio-Huhko (vt 8)
Paimalan tien jk+pp-tie (mt 12268)
Särkänsalmen jk+pp-tien jatke
Seudun maantieverkon pienet liikenneturvallisuus-toimenpiteet
Kaarinantie, Kultanummen alikulku (mt 2200)
Rymättylän tien valaistus (mt 189, Luonnonmaa)
Oulun kaupunkiseutu
Oulun seudun liikenteen hallintakeskuksen kehittäminen
Liikennevalojärjestelmän liikenneteknisen hallinnan kehittäminen
Kävelyn ja pyöräilyn liikennevalo-ohjauksen kehittäminen
Uudet liikennevalot Mt 815 (Oulunlahdentie) - Palokantaan tien sekä Pirttilammentien liittymät
Uudet liikennevalot Vt4 - Sorosentien (mt 18756) ja Vt4 - Leipojantien liittymät, II
Mt 8300 Päivärinne - Laukka jk+pp
Ketolanperäntie liittymät + pysäkit
Mt 816 jk+pp
Mt 8115 Virkkulantien jk+pp
Oulun seudun pyöräilyn pääreittien opastuksen ja viitoituksen parantaminen
Oulun seudun pyöräilyn pääreittien brändääminen ja liikennelaskurit
JKPP-risteämisratkaisut
Pyöräilyn laatukäytävän toteuttaminen Oulu-Alppila-Linnanmaa, 1. vaihe
Bussien sisänäytöt
Pääpysäkkien kehittäminen

ISSN-L 1798-6656
ISSN 1798-6664
ISBN 978-952-317-587-7
www.liikennevirasto.fi

Liik
enne
vira
sto